3 1761 11648347 0


Digitized by the Internet Archive
in 2023 with funding from
University of Toronto

https://archive.org/details/31761116483470

CA1
OL
-A56
37

Government
Publications

Office of the
Commissioner of
Official Languages

Commissariat
aux langues
officielles

ANNUAL REPORT 2005-2006



OFFICIAL LANGUAGES IN CANADA:
Taking on the New Challenge



To reach the Office of the
Commissioner of Official Languages,
dial toll-free 1 877 996-6368.

Illustrations by Bado

© Minister of Public Works and Government Services Canada 2006

Cat. No.: SF1-2006
ISBN: 0-662-49172-6

For a listing of any errors or omissions in this publication found
subsequent to printing, please visit our Web site at www.ocol-clo.gc.ca.

Printed on
recycled paper

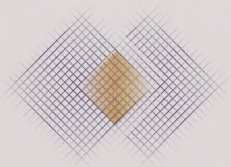
Government
Publications



"Last year will be remembered as a turning point for official languages in Canada. The amendments brought to the Official Languages Act *in November 2005 do indeed point to the new course the Government of Canada must follow to ensure the vitality of both official language communities and promote our country's linguistic duality. However, implementing these legislative changes is only one aspect of the challenge that now faces the government and the public service in order to mirror the changes in Canadian society over the last decades. In my last annual report as Commissioner, I assess the performance of government institutions and also look at the transformations that will need to occur if Canada is to maintain its course towards the equality of both linguistic communities."*

THE TEXTURE OF CANADA

A fabric is woven of many threads. Those of us who speak English and those of us who speak French — ourselves made up of many different elements — have joined together to weave a social fabric called Canada. The golden fabric at the centre of the pin symbolizes the meeting place of our two linguistic communities and the richness of the dialogue between them.



Wearers of the emblem of the Office of the Commissioner of Official Languages are signifying their commitment to fostering harmonious human relations between the English-speaking and French-speaking components of Canada's social fabric.

THE SPEAKER OF THE SENATE
Ottawa

Mr. Speaker,

Pursuant to section 66 of the *Official Languages Act*, I hereby submit to Parliament, through your good offices, the Annual Report of the Commissioner of Official Languages covering the period from April 1, 2005 to March 31, 2006.

Yours respectfully,



Dyane Adam

THE SPEAKER OF THE HOUSE OF COMMONS
Ottawa

Mr. Speaker,

Pursuant to section 66 of the *Official Languages Act*, I hereby submit to Parliament, through your good offices, the Annual Report of the Commissioner of Official Languages covering the period from April 1, 2005 to March 31, 2006.

Yours respectfully,



Dyane Adam

ANNUAL REPORT 2005-2006



OFFICIAL LANGUAGES IN CANADA:

Taking on the New Challenge

EXECUTIVE SUMMARY

The Commissioner of Official Languages presents in the following pages her seventh and final annual report.

This report addresses a number of issues that have been at the core of the Commissioner's work throughout her mandate, and concludes her series of annual reports, including the 2004-2005 overview of the past 35 years since the adoption of the *Official Languages Act* (the Act). That recapitulative report clearly showed that although a good deal of progress has been made, much remains to be done.

Unlike the 2004-2005 report, this document is mostly prospective in nature. Its first section is devoted almost exclusively to official languages issues that will have to be addressed in the future. As such, it perpetuates the importance of her role as an agent of change, which the Commissioner has always viewed as one of her central functions throughout the course of her mandate.

This report is set against the backdrop of an evolving Canada. Contributions continually being made by new Canadians, in addition to many other influences both at home and abroad, are changing the cultural climate of the country. At the same time, linguistic duality is more firmly rooted than ever before as a fundamental value of Canadian society. Just as with cultural diversity, linguistic duality is a defining trait of the contemporary Canadian identity and personality. However, this report points out that the decisions and actions of our political and administrative leaders do not always reflect this central social value—and as a consequence, equality of English and French is by no means a given in today's society. Furthermore, too often, the actions of government officials are restricted to following the letter of the Act rather than its spirit. It is clear that the federal government must re-examine its approach in order to fully integrate linguistic duality in all government activities, both in Canada and abroad. In turn, Canadian society as a whole must benefit from such efforts. Like cultural diversity, we must see linguistic duality as a source of social reinforcement.

It is true that better legislative tools are now available to the federal government and official language minority communities to help them build the future of linguistic duality. Adopted in November 2005 after a lengthy process, Bill S-3 succeeded in strengthening the *Official Languages Act* by imposing new obligations on all federal institutions. These institutions must better equip stakeholders and work to enhance the vitality of official language minority communities. Federal institutions must also be more active in promoting English and French within Canadian society. The adoption of Bill S-3 presents an ideal opportunity for change and lays the groundwork for renewed hope in the area of official languages.

Federal institutions must better coordinate their actions, demonstrate strong leadership, and be more attentive to the vitality and development of official language communities by putting in place new governance mechanisms. Horizontal governance is an efficient means that can be used to enhance the development of communities and promote linguistic duality. It fosters more effective relations between the federal government and representatives of the society at large. It also encourages stronger cooperation and greater involvement on the part of all stakeholders to build a prosperous and united Canada.

Similarly, in light of a number of recent changes to the Act, the debate surrounding the regulatory framework of official languages should be reopened. The 1992 *Official Languages Regulations (Communications with and Services to the Public)* have served their purpose and no longer reflects contemporary realities. One must see the need for their modernization as a means to correct current limitations affecting services provided to citizens in the official language of their choice. In addition to the requirement for modernizing the 1992 *Regulations*, there is a need to examine the relevance of adopting new regulations aimed at clarifying the implementation of obligations set out under other Parts of the Act.

In order to fully carry out their roles in the area of official languages, federal institutions must fulfill their obligations under the *Official Languages Act*. Based on studies and audits carried out in 2005-2006, the federal government seems successful in developing plans and some administrative procedures to meet its obligations. However, although the means may be in place, progress in terms of results is still insufficient. It is clear even to the casual observer that linguistic duality has not been genuinely integrated into the organizational culture of most public institutions. For example, in regards to services to the public, there has been a leveling-off in terms of the quality of service and even, in some cases, a decline. Similarly, in the case of language of work, there seems to be an inability to surpass existing performance benchmarks. As such, equal treatment for both linguistic groups still seems to be some way off.

With respect to the *Action Plan for Official Languages*, this report highlights the fact that the Action Plan does produce some positive results, depending on the sectors and linguistic communities targeted. At the halfway point, some sectors, such as health, have recorded some tangible results; however, other sectors, such as education, are significantly behind. Stronger political and administrative leadership will be needed to meet the goals of Canadian linguistic policy and those of the Action Plan.

The Commissioner sets out the following four recommendations to move Canada towards substantive equality of both official languages.

RECOMMENDATIONS

That the Minister of Official Languages ensure the efficiency of the horizontal governance mechanisms by drawing on basic proven principles such as the sharing of knowledge and resources, mutual trust between stakeholders, and sound management.

That the President of the Treasury Board, for the purpose of establishing adapted, coherent and effective official languages regulations within the government:

- Modernize the *Official Languages Regulations—Communications with and Services to the Public* to allow Canadians to receive services of equal quality in the official language of their choice.
- Examine the relevance of adopting new regulations that aim to specify the implementation of the obligations set out in other Parts of the *Official Languages Act*, particularly Parts V and VII.

That the Minister of Official Languages ensure that all federal institutions, within their respective mandates, establish a strategy to foster the vitality of official language minority communities that includes:

- Developing, with the active and sustained participation of communities, indicators for the vitality of the communities that corresponds to their needs.
- Establishing means of collecting data and disseminating research on vitality, with an aim to inform federal institutions, communities and other partners.
- Demonstrating how they incorporate the development and growth of the communities into their policies and programs and their research plans.
- Evaluating programs, taking into account the results on the development of official language communities.
- Devoting particular attention to research-based funding agencies.

That the Minister of Official Languages initiate a dialogue with the various stakeholders in Canadian society to identify the measures to take in order to fully integrate the fundamental values of linguistic duality and cultural diversity into our governance models, and derive the full benefits that flow from them.

TABLE OF CONTENTS

EXECUTIVE SUMMARY i

INTRODUCTION 1

CHAPTER ONE: AMENDING THE ACT—A POSITIVE TURNING POINT 5

- Bill S-3: a long and winding road 6
- Why did Part VII need to be changed? 8
- The road ahead 9
- Conclusion 10

CHAPTER TWO: HORIZONTAL GOVERNANCE 13

- Towards enhanced co-operation in the area of official languages 13
- The benefits of horizontal governance 13
- The main mechanisms and examples of horizontal governance 14
- Internal horizontality: interdepartmental co-operation is growing 15
- The challenges of horizontal governance 16
- Governance with communities: the basic principles 17
- Basic principles of effective co-operation 19
- Conclusion 21

CHAPTER THREE: TOWARDS NEW OFFICIAL LANGUAGES REGULATIONS 25

- Setting the record straight 25
- The current regulatory framework 26
- The 1992 Regulations: ill-adapted to contemporary reality 26
- Problems with the application of numerical criteria 27
- Towards more coherent and effective regulations 28
- Guiding principles that should inspire new official languages regulations 30
- Conclusion 31

CHAPTER FOUR: EVALUATING THE VITALITY OF COMMUNITIES 35

- Background 35
- Community 36
- Vitality 36
- Evaluating vitality and its indicators 37
- Stakeholders 38
- Courses of action 39

CHAPTER FIVE: LINGUISTIC DUALITY, CULTURAL DIVERSITY AND CANADA IN THE 21ST CENTURY 43
A country stretching out before us 43
Canada: linguistically dual and culturally diverse 44
A changing Canada 46
Leadership and governance 48

ENSURING COMPLIANCE 53

CHAPTER SIX: MIDTERM REPORT ON THE ACTION PLAN AND ROLES OF KEY INSTITUTIONS IN THE MANAGEMENT OF OFFICIAL LANGUAGES 57
Introduction 57
Action Plan and Midterm Report 57
Assessment of key institutions 60
Conclusion 62

CHAPTER SEVEN: PERFORMANCE REPORT CARD FOR INSTITUTIONS AND SUCCESS STORIES 65
Introduction 65
Performance report card for federal institutions 65
Portfolio: Economy-Transport-Security 67
Portfolio: Social-Cultural-Other Institutions 70
Showcase of success stories for 2005-2006 78

CHAPTER EIGHT: INVESTIGATIONS AND AUDITS 85
Introduction 85
Analysis of complaints 85
Complaint analysis by theme 89
Audits and follow-ups 94
Conclusion 96

CONCLUSION 99
A final word 100

INDEX 103

INTRODUCTION

This Annual Report for 2005-2006 marks the end of Dyane Adam's mandate as Commissioner of Official Languages and offers a new perspective on language renewal.

The Commissioner began her seven-year term on the cusp of a new millennium. It has been a period of accelerating change in Canadian society and throughout the world.

From her first days in office, the Commissioner set the tone for her mandate by pointing out the federal government's flagrant lack of leadership and commitment in the area of official languages and underscored the serious impact of successive reorganizations. She denounced superficial and short-lived progress, as well as inertia and complacency.

The Commissioner issued an urgent call for action. It was crucial to bring about cultural change in the public service and in society as a whole to advance the fundamental value of Canada's linguistic duality. She felt that the Office of the Commissioner had to intensify its efforts and play a more important role as a key agent leading this change. She began by defining the main issues to guide the work of the Office of the Commissioner. The resolution of these issues is essential to ensure the full vitality of official language minority communities in Canada and the true equality of English and French in our country.

One key objective was to make the **implementation of the *Official Languages Act* (the Act)** more effective and comprehensive. Another was to take corrective action in favour of communities in order to enforce the **right to minority language education**. Other goals included: promoting **equality of English and French in society, health** and **social services,** and **youth; immigration;** and **community development**.

These issues were at the heart of the Commissioner's work throughout her mandate. Several of these efforts were successful, as attested by the 2003 *Action Plan for Official Languages*. Indeed, this Action Plan took up many of the themes the Commissioner outlined at the beginning of her mandate. As for the recent adoption of Bill S-3, there is no doubt that the Commissioner's repeated interventions seeking to clarify the obligations of federal institutions under Part VII of the Act weighed in the balance.

Overall, the key objectives are still timely and are addressed throughout this report. Since the adoption of the Act over 35 years ago, much has been accomplished in regards to official languages, but much still remains to be done.

This report is released at a time when our country's linguistic and cultural makeup is undergoing a profound transformation. Globalization, the information age, the knowledge society and technological innovation all suggest that there are new and ever-growing forces at play. The linguistic makeup of our country is also evolving due to an increase in mixed marriages between Anglophones and Francophones, the influence of newcomers, the demographic profile of rural and urban regions, and the increased role of the provinces and territories in community development. These are crucially important realities for the future of our country's language policies.

The first part of this report is made up of five chapters. Chapter 1 deals with amendments to Part VII of the Act and their historic importance in the development of official language minority communities and in the progress towards equality in status and use of English and French within Canadian society.

The second chapter continues a process of reflection undertaken some time ago on the governance of official languages. It offers ideas on the respective roles of government and non-governmental organizations in the area of official languages and suggests ways that citizens can take part in the development of policies that affect them. Moreover, establishing efficient means of consultation between the government and official language communities and other parties with a stake in linguistic duality is a requirement made clearer by the amendments brought to Part VII of the Act.

Chapter 3 addresses the regulatory framework of official languages. Given the levelling-off witnessed with respect to the delivery of services to the public and the stagnation in the area of language of work—as shown in the second part of this report—the Commissioner believes it is now time to review the regulatory or administrative framework that guides federal institutions' actions. The Commissioner points out the main areas requiring improvement and the principles that should guide the government in modernizing the *Official Languages Regulations (Communications with and Services to the Public)*. She also recommends that the government explore the appropriateness of adopting new regulations to specify the implementation of requirements contained in other Parts of the Act.

By reinforcing the scope of Part VII, the government and its institutions will improve their knowledge of official language communities, which will allow them to adopt policies better suited to the needs of the communities. Therefore, the fourth chapter offers observations on the vitality of official language minority communities and, in particular, our ability to recognize factors of vitality, to evaluate them, and to find ways to strengthen this ability within our communities.

Linguistic duality and cultural diversity are fundamental characteristics of Canadian society. It is essential for these values to guide the government's efforts in all sectors. The fifth chapter offers thoughts on better ways to integrate linguistic duality and cultural diversity into the governance framework of Canadian society.

The second part of the report addresses issues of compliance with the Act and the Commissioner's role in that respect, both as language ombudsman and as auditor.

Chapter 6 deals with the role and performance of key institutions in official languages management, as well as the *Action Plan for Official Languages* and its midterm report. Chapter 7 presents the report card for federal institutions and a showcase of success stories. Finally, Chapter 8 analyzes complaints received and audits and follow-ups performed throughout the fiscal year.

In short, the Commissioner's final Annual Report looks both to the future, by offering a number of benchmarks and suggesting areas for renewal and consolidation, and to the recent past, by appraising the work and evaluating the performance of certain federal institutions during the 2005-2006 fiscal year.



CHAPTER ONE
AMENDING THE ACT—A POSITIVE TURNING POINT

AMENDING THE ACT—A POSITIVE TURNING POINT

The House of Commons and Senate made a historic decision by passing Bill S-3 in November 2005.

The bill succeeded in strengthening the *Official Languages Act* (the Act) by imposing new obligations on all federal government institutions.[1] Consequently, these institutions now have the duty to take "positive measures" to enhance the vitality of English and French communities in Canada and to foster full recognition and use of both English and French in Canadian society (promotion of linguistic duality). Federal departments and agencies must also demonstrate that their policies, programs, guidelines and priorities take into consideration the interests and needs of official language minority communities and contribute to promoting full recognition of both official languages in Canadian society. If there has been a violation of these obligations, an application to the court is now possible.

This legislative change effectively settles the old debate surrounding the implementation of Part VII of the Act of 1988, particularly of section 41.

The ambiguity that once existed regarding the legal scope of the government's fundamental commitment under this Part of the Act is now clearly removed. The amendment represents a significant change, or as the Commissioner put it, "a positive turning point." Positive because this legislative amendment gives rise to a renewed sense of hope about the prospect of enhancing the vitality of official language communities and encouraging the promotion of linguistic duality. A turning point because the long-awaited shift in attitude is now supported by a clearly expressed legislative will. Other important changes can be foreseen and will certainly follow.

In this chapter, we review the series of important events that led to the passage of Bill S-3. We then describe in greater detail why it was so important to amend the Act. Finally, we outline the measures that the government and institutions must take in order to implement the new provisions of Part VII.



GIVING THE OFFICIAL LANGUAGES ACT SOME TEETH

[1] In this report, the term "federal institutions" designates all institutions of Parliament or the Government of Canada that are subject to the *Official Languages Act*, that is to say, departments, agencies, Crown corporations and organizations, including those that have been privatized (such as Air Canada), unless otherwise expressly noted.

Wording of the legislative changes (Bill S-3) in bold

41. **(1)** The Government of Canada is committed to *(a)* enhancing the vitality of the English and French linguistic minority communities in Canada and supporting and assisting their development; and *(b)* fostering the full recognition and use of both English and French in Canadian society. (This section remains unchanged but is renumbered as subsection (1) of section 41.)

41. **(2) Every federal institution has the duty to ensure that positive measures are taken for the implementation of the commitments under subsection (1). For greater certainty, this implementation shall be carried out while respecting the jurisdiction and powers of the provinces.**

41. **(3) The Governor in Council may make regulations in respect of federal institutions, other than the Senate, House of Commons, Library of Parliament, office of the Senate Ethics Officer or office of the Ethics Commissioner, prescribing the manner in which any duties of those institutions under this Part are to be carried out.**

77. (1) Any person who has made a complaint to the Commissioner in respect of a right or duty under sections 4 to 7, sections 10 to 13 or Part IV, V **or VII**, or in respect of section 91, may apply to the Court for a remedy under this Part.

BILL S-3: A LONG AND WINDING ROAD

In many ways, the debate surrounding the meaning and scope of the obligations of federal institutions with respect to official languages goes back to the 1982 adoption of the *Canadian Charter of Rights and Freedoms* which, among other things, recognized the equality of English and French in Canada and guaranteed the linguistic rights of all Canadians.

This was followed in 1988 by the passage of the new *Official Languages Act*, which ensured the full implementation of all language rights guaranteed by the Charter. Official language communities enthusiastically greeted this new piece of legislation and, along with it, the Government of Canada's promise to enhance their vitality and development and to promote linguistic duality.

However, the actions that were to flow from the commitments spelled out in the new Part VII of the Act turned out to be half-hearted and, at best, haphazard. Often they were the outcome of goodwill gestures on the part of individual ministers or senior bureaucrats. And when the players change, the whole game returns to square one.

Faced with this reality, in March 1994 Commissioner Goldbloom initiated a study of the implementation of Part VII by the government and 58 federal institutions. Five months later, the Right Honourable Jean Chrétien announced the adoption of a ministerial accountability framework, whereby 27 designated federal institutions would be required to consult the communities and develop an action plan for the application of Part VII to be submitted to the Minister of Canadian Heritage.

Federal government institutions continued to have difficulty, however, in understanding the extent of their obligations and fulfilling them. Signs of progress were few and far between.

In February 1996, the Commissioner published *A Blueprint for Action: Implementing Part VII of the Official Languages Act, 1988*.[2] In his study, he attempted to shed some light on the subject by making the following observation:

> "Part VII is about fairness and equity. Equity for minority official language communities who suffer disadvantages and do not derive from federal policies and programs all of the benefits that majorities do. The purpose of Part VII is to remedy those disadvantages, and to ensure fair treatment. It requires changing the way these policies and programs are currently being conceived, adopted and implemented."

In June 1996, the Standing Joint Committee of the Senate and the House of Commons on Official Languages concluded that immediate action had to be taken to strengthen the implementation of Part VII of the *Official Languages Act*. Among other things, the Committee recommended that the central agencies play a more active role and that all federal institutions work together more co-operatively.

Later, in his 1998 annual report, the Commissioner said: "Ten years after the Act came into force we find that the federal government's support for the vitality and development of the communities has scarcely increased; in fact, direct financial support has decreased."

A Major Omission: Promoting Linguistic Duality

The Commissioner reiterates that when "positive measures" are at issue, it is important not to lose sight of all the obligations contained in the new Part VII. In fact, the federal government and its institutions have the obligation to foster the full recognition and use of both English and French in Canadian society (linguistic duality) and equally to enhance the vitality of English and French minority communities in Canada and support their development.

Bridging the Gap: From Oblivion to the Rule of Law, a 1999 study by Senator Jean-Maurice Simard, proposed that a minister be appointed to oversee the government-wide implementation of Part VII. In 2001, the federal government designated a minister responsible for official languages.

Meanwhile, the Commissioner, on behalf of the communities, turned to the courts, and there it was confirmed that the federal government saw Part VII of the Act only as a political commitment,[3] that is, a commitment that imposes no obligation to act on the part of federal institutions and creates no specific enforceable right.

> "The federal government's commitment to promoting the vitality of Canada's English- and French-speaking minorities is binding on all federal institutions. To the best of our knowledge, no federal institution has yet developed an overall plan for action on this statutory commitment nor is there a plan at the government-wide level. When the federal government decides to adopt, revise or do away with a policy or program, what provision does it make for review of the effects of those policies and programs on the vitality of these minorities? How will it incorporate this element in its ongoing program evaluation and decisional process? Where do the responsibility centres lie?"
>
> Excerpt from the Annual Report of the Commissioner of Official Languages (1992).

[2] Office of the Commissioner of Official Languages, *A Blueprint for Action: Implementing Part VII of the Official Languages Act, 1988*, 1994.

[3] See *Canada (Commissioner of Official Languages)* v. *Canada (Minister of Justice)*, 2001 F.C.T. 239, also known as the case of the "Contraventions Act." In its study, the government clearly expressed its position concerning the declaratory nature of the commitment in Part VII.



FEDERAL INSTITUTIONS CLAIM THEY DO NOT HAVE A DUTY TO ACT.

In her second annual report (2000-2001), Commissioner Adam examined the scope of Part VII of the Act, in light of federal institutions' claims that they do not have a duty to act. The Commissioner urged the goverment to set out clear guidelines in order to remove any ambiguities regarding the interpretation of the provisions of Part VII of the Act. In her annual report the following year, she formally recommended that the government define the legal scope of the commitment put forth in Part VII as it concerns official language communities.

In March 2003, Mr. Chrétien introduced an *Action Plan for Official Languages*. The plan contained an accountability and coordination framework that specified the responsibilities of ministers and federal institutions with respect to Part VII. Despite some laudable efforts, however, the same problem persisted: this framework was subject to the vagaries of government decision making.

The Commissioner thereafter intensified her efforts to have the government clarify by statutory or legislative means the obligations of federal institutions with respect to Part VII. In her annual reports of 2002-2003 and 2003-2004, she reiterated her recommendation that the government clarify the legal scope of the commitment regarding official language communities. Both in the Senate and the House of Commons, parliamentary committees were committed to moving forward on this issue.

Ultimately, it is the Honourable Jean-Robert Gauthier who deserves the credit for having proposed strengthening the *Official Languages Act*. From the time his first bill was introduced in 2001 until the passage of Bill S-3 in November 2005, the Senator worked tirelessly to strengthen this part of the Act. The Commissioner supported the four bills on the occasion of her appearances before the parliamentary committees responsible for studying them. The government and Parliament retained the amendments proposed by the Commissioner during the appearances leading up to the passage of the bill.

In the end, Parliamentarians came to recognize the importance of clarifying, once and for all, the scope of the commitment made by the federal government in Part VII.

WHY DID PART VII NEED TO BE CHANGED?

We have just seen that the ambiguity surrounding the meaning and scope of Part VII of the Act allowed the machinery of government to grind on for years after 1988 without paying much attention to its commitments. At last it became essential that these commitments be more clearly defined.

As a result, federal institutions now have positive obligations to ensure that substantive equality is achieved. The Supreme Court of Canada best explained the principle of substantive equality in its *Beaulac* judgment of 1999:

> "This principle of substantive equality has meaning. It provides in particular that language rights that are institutionally based require government action for their implementation and therefore create obligations for the State; [...] It also means that the exercise of language rights must not be considered exceptional, or as something in the nature of a request for an accommodation."[4]

The Supreme Court's judgment in the *Beaulac* case should have guided the government toward a more coherent implementation of the *Official Languages Act*. Such an orientation would have been conducive to the development and growth of official language communities.

THE ROAD AHEAD

Parliament took the first step in giving the government new direction. To stay on the right path, the government must now keep a firm grip on the wheel and accelerate into the turn. The country's political leaders must be the driving force in implementing the Act. Remember, the journey toward change has already begun. A Privy Council memorandum of December 2005 reminded department heads of the important legislative change that came into effect with the passage of Bill S-3.

All federal institutions must now consider how they can ensure the vitality and development of official language communities and promote linguistic duality. Meeting the first objective will involve rethinking how federal institutions understand the communities and sustain relationships with them. The following chapter on horizontal governance provides a number of promising directions: it describes several mechanisms currently in place—such as simple information sessions—and suggests turning these mechanisms into opportunities for co-operation and avenues for the sharing of knowledge, expertise and resources.

The changes brought about by the amendments to the *Official Languages Act* also imply shifting some of the burden that used to be borne by the communities alone. With the adoption of Bill S-3, the federal government commits itself to finding the appropriate means and tools—namely, policies and programs—to give traction to the Act and the recent legal decisions.

Federal institutions must also work together to enhance the vitality and support the development of official language communities. In order to support the development of these communities, however, we will need to identify and adopt "developmental indicators"—the means to measure the vitality of specific communities. Chapter 4 of this report examines this subject in greater detail.

With respect to the promotion of linguistic duality, the Government of Canada and its institutions must review their commitments in light of changes to the Act. Steps should also be taken to respond to this pressing need. This subject is examined in Chapter 5.

The Government of Canada and its institutions must also respect the provisions of the accountability and coordination framework that is part of the *Action Plan for Official Languages*. Chapter 6 of this annual report examines the Midterm Report on this five-year action plan. Since the accountability framework already encompasses all federal institutions, it will surely provide a point of departure for the development of a clear and comprehensive statutory framework. (These new regulations are put forth in Chapter 3.)



TOWARDS SUBSTANTIVE EQUALITY

[4] *R. v. Beaulac*, [1999] 1 S.C.R. 768, paragraph 24.

CONCLUSION

Bill S-3 equipped the federal government and official language communities with tools to strengthen linguistic duality in the future. From now on, federal institutions must help to make official language communities more dynamic places to work and live. They must also put in place new governance mechanisms that will enrich their understanding of what is required to promote community vitality and development.

The institutions of government must also incorporate into their policies and programs concrete measures to promote linguistic duality in Canadian society. All Canadians should have an opportunity to explore and appreciate the richness that linguistic duality brings to Canadian society as a whole.

In conclusion, the government and its institutions must ensure a more proactive management of their obligations with respect to official language communities and the promotion of linguistic duality, and must be accountable for actions taken.



2

CHAPTER **TWO**
HORIZONTAL GOVERNANCE

HORIZONTAL GOVERNANCE

TOWARDS ENHANCED CO-OPERATION IN THE AREA OF OFFICIAL LANGUAGES

Certain terms are often heard today in political and administrative circles, both in Canada and abroad. "Governance," for example, is as timely a topic in public affairs as it is among community groups and in the private sector.[5]

In a governmental context, *governance* is used specifically to describe interdepartmental co-operation. Canada's federal government is developing governance mechanisms described as "horizontal" in order to achieve complex objectives that span various departments. From this point of view, horizontal governance concerns the internal workings of the federal government and refers to coordinated government action.

Horizontal governance can also describe new mechanisms that govern the relationships between the federal government and civil society's stakeholders. It is called for when considering citizens' points of view in developing government policies and programs. Thus, the term also has an external dimension.

No matter how it is defined, horizontal governance is based on the idea that stakeholders from various environments work together to achieve common goals, making the most of each stakeholder's particular expertise, experience and knowledge.

With respect to official languages, horizontal governance takes on a broad meaning, as it now applies to the program as a whole. For federal institutions, horizontal governance must apply to communication with and services to the public as it does to language of work, equitable participation, and promotion of official languages.

That being said, this chapter is primarily limited to governance involving the promotion of official languages, that is, Part VII of the *Official Languages Act* (the Act), and in particular the commitment to official languages communities. What assessment can be made of horizontal governance in this area since its emergence barely a decade ago? Has the government implemented consistent internal mechanisms to deal with issues concerning official language minority communities? Has it established advisory mechanisms that enable these communities to have a real influence on the policies that affect them?

This, in short, is the topic of this chapter. It begins with the benefits of horizontal governance and reasons that ought to motivate the government to broaden its practice. Next follows a short description of the main mechanisms of horizontal governance and some observations on results achieved with regard to internal horizontality. This chapter then deals with some of the challenges of horizontal governance, followed by a discussion of its underlying principles. To conclude, we suggest some ways to deal more effectively with horizontal issues in the area of official languages.

THE BENEFITS OF HORIZONTAL GOVERNANCE

What benefits does the government derive from horizontal governance, and why should the government continue to broaden and improve its practice in the area of official languages?

STRENGTHENING PUBLIC POLICIES BEST SUITED TO COMMUNITIES' NEEDS

The government can properly understand and serve the public only if it is tuned in. By promoting active and sustained participation on the part of citizens,

[5] This chapter draws primarily on the following studies: Linda Cardinal and Marie-Ève Hudon, *The Governance of Canada's Official Language Minorities: A Preliminary Study*, Office of the Commissioner of Official Languages, 2001; James Lahey, Andréa D. Rounce and Norman Beaudry, *Using Horizontal Tools to Work Across Boundaries: Lessons Learned and Signposts for Success*, Canadian Centre for Management Development, 2002; Jean-Pierre Wallot (dir.), *La gouvernance linguistique : le Canada en perspective*, University of Ottawa Press, 2005; Herman Bakvis and Luc Juillet, *The Horizontal Challenge: Line Departments, Central Agencies and Leadership*, Canada School of Public Service, 2004; Office of the Privy Council, Canada, *Update on the Implementation of the Action Plan for Official Languages: Mid-term Report*, 2005.

government officials build public policies on a firmer foundation. As a participatory approach, horizontal governance enables the government to better integrate the community's perspective into its policies before they are finalized.

> No matter how it is defined, horizontal governance is based on the idea that stakeholders from various environments work together to achieve common goals, making the most of each stakeholder's particular expertise, experience and knowledge.

FULFILLING THE PRINCIPLES OF THE *OFFICIAL LANGUAGES ACT*

Horizontal governance is a good way to translate the general objectives of the Act into concrete and lasting actions—objectives that include community development and the advancement of linguistic duality.

The growing pressure to achieve results with respect to official languages is obvious. The *Action Plan for Official Languages* rightly represents the government's will to respond to this pressure. Federal institutions must take positive action in support of the growth and development of the official language communities and the promotion of linguistic duality. This cannot take place in a vacuum; departments involved must build relationships with each other as well as with stakeholders and work in co-operation with them.

PROMOTION OF MUTUAL UNDERSTANDING

"Truth emerges from the clash of ideas." This proverb illustrates well how dialogue between partners promotes understanding and co-operation.

The give-and-take involved in implementing horizontal governance tends to generate more harmonious relationships. It does not eliminate conflict, but the permanent link and the sharing of knowledge give stakeholders a better appreciation for each others' points of view and constraints. This means that public officials are more likely to understand the communities' needs, while the communities are more likely to appreciate the limitations and constraints on administrative authority.

THE MAIN MECHANISMS AND EXAMPLES OF HORIZONTAL GOVERNANCE

Apart from some sectoral initiatives in the 1980s,[6] the first significant attempt at horizontal governance goes back to 1994. At that time, the government adopted the new Accountability Framework for the implementation of sections 41 and 42, Part VII, of the Act. This framework specified that 27 federal institutions (now 33), including the Department of Canadian Heritage, would be required to consult official language communities and establish an action plan for their growth and development.

Later, in 1999, the government established the Committee of Deputy Ministers of Official Languages (CDMOL). This group was given the responsibility of providing integrated leadership at the highest administrative level of government.

Then came the *Action Plan for Official Languages*. Announced in March 2003, this plan was a significant collaborative effort by all federal departments in the implementation of the *Official Languages Act*. It was accompanied by an accountability and coordination framework, which affirmed and specified the responsibilities of institutions and the government with regard to official languages. This framework confirms the coordinating role that has been played by the minister responsible for the official languages portfolio since 2001. This role thus promotes a comprehensive approach to the measures federal institutions must take in implementing the Act. In addition, the minister responsible for official languages is supported by a group of ministers having significant responsibilities with regard to the official languages program. The framework accompanying the Action Plan also stipulates that departments must consult with official language communities and demonstrate that they have taken their needs into consideration in developing and implementing policies and programs.

[6] In particular, the implementation in 1981 of the National Program for the Administration of Justice in Both Official Languages.

Although it focuses solely on the Canadian Francophonie, the Ministerial Conference on the Canadian Francophonie should also be mentioned. This co-operative mechanism brings together provincial and territorial ministers responsible for Francophone affairs. Its purpose is to stimulate interprovincial co-operation with regard to the delivery of services in French and the development of Francophone communities.

Finally, although they are not, strictly speaking, true examples of horizontal governance, federal councils of senior public officials are increasingly taking an interest in the official languages issue at the regional level. In this regard, the Commissioner singles out the work the federal councils have accomplished in advancing the issue of official languages throughout the country (see Chapter 7, "Success Stories").

INTERNAL HORIZONTALITY: INTERDEPARTMENTAL CO-OPERATION IS GROWING

For some time, the federal government has been building a more consistent approach to official languages, particularly with regard to the growth and development of official language minority communities. What are the results of this approach to date?

In fact, it would be impossible to give a final verdict. The Official Languages Accountability and Coordination Framework, the government's most important mechanism on the subject, is still too new. In addition, the tool for evaluating the results, the Horizontal Results-based Management and Accountability Framework, has been in place only since 2005. Nonetheless, we can still make some observations.

The *Action Plan for Official Languages* is an interesting example of co-operation, both within the government administration and between government and the communities. It is the result of co-operation between a number of key departments in the official languages area. As the Action Plan was developed, the government took into account the communities' points of view.

Thanks to this co-operation, both internal and external, the government equipped itself for the first time with a strategic plan that aimed for concerted action in the implementation of federal language policy.

As well, the very existence of a minister responsible for official languages, in charge of coordinating the language portfolio, gives the communities a significant access point to voice their needs and concerns. According to community representatives, the consultation process has improved over the past few years. The participation of key ministers in annual formal consultation sessions, under the stewardship of the Minister responsible for Official Languages, lends greater legitimacy to the dialogue. However, community representatives have indicated that consultation ought to further focus on future proposals, rather than solely on what has been accomplished. The fall 2005 meeting between ministers and the communities allowed for progress in this direction. These efforts must continue in order to move from the consultation phase toward co-operation, which implies specific actions to enable communities to have a real influence on the policies that affect them.

Moreover, representatives of the communities perceive the function of the Minister responsible for Official Languages to be that of catalyst and champion, particularly with regard to interdepartmental co-operation.

Thanks to the Minister's role, and the administrative support of the Privy Council Office,[7] there has been noticeable progress on a number of issues. Among these are agreements in principle negotiated with the

> "Catalysts and champions: Both in the implementation and the management of horizontal initiatives, the role of specific individuals in championing the project, in finding innovative solutions and in finding resources, appeared to be the more important determinants of success."
>
> Bakvis and Juillet, p. 2.

[7] The Minister's administrative support structure was transfered to Canadian Heritage in February 2006.

provinces in the context of the Early Learning and Child Care Initiative. These agreements, produced through the concerted action of the Privy Council Office and the Department of Social Development, include provisions establishing daycare spaces for official language communities. Enabling Funds were also created in March 2005.[8] Their goal: to strengthen the community's ability to act in the area of human resources and economic development. Once again, this is the result of close co-operation between the Privy Council Office and the Department of Human Resources and Skills Development Canada (now known as Human Resources and Social Development Canada), in consultation with the communities.

There is another positive point to note: the group of ministers of official languages and the CDMOL are also interested in a number of horizontal language issues, and, in recent years, they have expanded their coordination capacity. By way of example, the CDMOL played a significant coordination role, with the participation of other key departments—including Canadian Heritage—in advancing the important issue of the Internet. This coordinated action made possible, among other things, the creation of the Languages Technologies Research Centre and the Language Industry Association, as well as an increase in French content in the Canadian Culture Online Program. The CDMOL must, however, revisit the file in response to new issues related to the Internet. It must also be acknowledged that the separate mandates of each institution and the distinct perspectives that accompany them somewhat restrict the action of these groups. As well, rotation of members and their replacement by subordinates have an impact on group synergy and disrupt the continuity of their initiatives.

While there have been positive results, the action plans required of some thirty institutions under the 1994 corporate accountability framework remain the weak link among the examples of horizontal governance. Often, the plans are limited to a listing of activities undertaken by the institutions and contain little information on results or impact. The government would undoubtedly do well to equip itself with better tools and strategies for measuring such results.

With the passage of Bill S-3, the government must review, in depth, its role as a catalyst in guiding and accelerating implementation of the Act. For its part, Canadian Heritage must fully assume its role as coordinator, which implies more rigorous supervision of federal institutions in the effective implementation of Part VII of the Act. Moreover, Canadian Heritage's annual report should be especially focussed on providing an overall assessment of results stemming from the implementation of sections 41 and 42 of the Act.

In February 2006, the new government introduced a significant change to the horizontal governance of federal linguistic policy. The Official Languages Branch of the Privy Council Office has been integrated with Canadian Heritage.[9] It will serve as the administrative unit of the Minister of Official Languages, who is responsible for horizontal governance in the area of official languages. The Minister of Official Languages will also be responsible for programs involving official languages headed by Canadian Heritage. These include programs that support official language communities as well as provinces and territories in their minority-language and second-language education activities. OCOL will closely monitor the results of the application of this dual responsibility to ensure that the role of horizontal coordination is carried out independently from that of program delivery.

THE CHALLENGES OF HORIZONTAL GOVERNANCE

Horizontal governance implies new ways of managing issues concerning official languages. Accustomed to operating vertically within their respective mandates, the departmental officials involved must agree to set common objectives and co-operate fully to achieve them. Studies show that horizontal coordination can become a source of tension between departments, especially because it often gives rise to situations of encroachment. To overcome these challenges, it would help to define the departments' shared responsibilities clearly. Once again, a cultural change within the workings of government must be

[8] A new model replacing the Official Language Minority Communities Support Fund for economic development and employability, created in 1997.

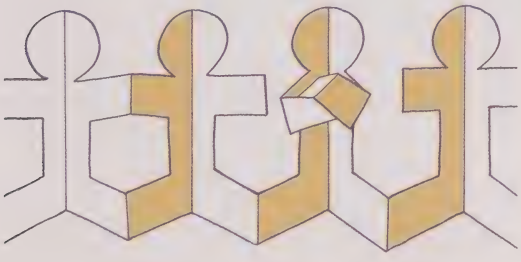
[9] However, the Official Languages Branch of the Privy Council Office does not report to the Minister of Canadian Heritage.

seriously contemplated, so that emphasis is placed on the will to work together rather than the absolute preservation of one's own area of activity.

Furthermore, as horizontal governance requires more dialogue and discussions among several players, understandably achieving it will take more time. In this context, planning and management of stakeholder expectations is of prime importance. Also, adequate resources must be provided and accountability mechanisms must be introduced—in particular, suitable performance evaluation criteria for senior public officials.

Another challenge is to extend the practices of horizontal governance to Canadian society as a whole with regard to the promotion of linguistic duality. This aspect seems to be neglected in action plans and discussions with stakeholders. With regard to second language instruction, for example, wouldn't the government benefit by taking into account the needs of the majority and establishing stronger ties with groups in Canadian society that promote linguistic duality?[10] There is a good chance that this would give rise to better support for Canada's language policy from the population as a whole.

Under the circumstances, it is impossible to overstate the need for change in organizational culture within the workings of the federal government. Horizontal work requires staff to develop horizontal skills: the desire to work on common objectives that transcend individual mandates; mediation and negotiation skills; and a certain amount of creativity to design new management styles. According to most of the authors quoted in this chapter, this change requires committed administrative leadership within central organizations.



THE DESIRE TO WORK ON COMMON OBJECTIVES THAT TRANSCEND INDIVIDUAL MANDATES

GOVERNANCE WITH COMMUNITIES: THE BASIC PRINCIPLES

In fact, how does the relationship between federal institutions and official language minority communities function? What principles should we build on to create areas of genuine co-operation and sharing? For the purposes of this chapter, we have chosen to closely examine governance practices in four areas of activity: economic development and employability, immigration, justice, and health. These areas are significant for the development and growth of official language minority communities and also, in the opinion of participants, present generally positive perspectives and results.

ECONOMIC DEVELOPMENT AND EMPLOYABILITY

In this area, the National Committee for Canadian Francophone Human Resources Development, established in 1996, is an example to consider. It is made up of equal numbers of representatives from several federal institutions and official language communities. A similar model was followed in 1998 for the benefit of the Anglophone minority community. These committees share a mandate to manage funds with a view to stimulating economic initiatives in the communities, establishing the commitment of participating departments, and promoting co-operative action among the various participants. The two committees support one another in representing the communities on the Coordinating Group on Economic Development and Employability (RDÉE) and the Community Economic Development and Employability Committees (CEDEC). The committees also enable a

[10] Such groups include: Canadian Parents for French; French for the Future (Le français pour l'avenir); Canadian Association of Immersion Teachers (Association canadienne des professeurs d'immersion); Canadian Association of Second Language Teachers (Association canadienne des professeurs de langues secondes); Society for the Promotion of the Teaching of English as a Second Language in Quebec (Société pour la promotion de l'enseignement de l'anglais langue seconde au Québec); Katimavik.

number of federal institutions working in the economic area to pool their expertise. The RDÉE and the CEDEC have also contributed to the development of expertise in the communities. The communities, however, are hoping for the adoption of a more global government strategy on community economic development and employability.

IMMIGRATION

Throughout her mandate, the Commissioner has seen immigration as a means of replenishing the communities.[11] While few approached immigration from this point of view five or six years ago, it is a common subject of discussion today. There is now a steering committee on citizenship and immigration, as well as a number of committees at the provincial level. These groups seek to create better intake infrastructure in the community environment. The national committee is co-chaired by the Citizenship and Immigration Canada's associate deputy minister and a representative from the community environment. The committee seems to have hit its stride and has developed a strategic framework for national, provincial and territorial participants from government and community sectors. It has also developed a complete and integrated action plan. Equipped with this road map, the committee is currently working towards fulfilling its plans to increase the immigration of Francophones in the communities. This committee's success is attributed to the leadership of individuals in positions of authority within the department, and to the clear mandates of the committees.

> "It is only through working and learning together, sharing our resources and energy, and establishing common goals that we have succeeded in setting a new direction. Future success continues to hinge on strong community involvement supported by a highly visible government commitment and departmental leadership. I am proud of my involvement in launching the committee."
>
> Excerpt of an interview with Mr. Michel Dorais, former deputy minister, Citizenship and Immigration (2001-2004)

> "[A] condition of effectiveness rests on the possibility of ongoing interaction among the players, based on collective learning resulting from the pooling of knowledge and expertise."
>
> Cardinal and Hudon, p. 11

JUSTICE

The Department of Justice has also implemented a horizontal approach for consultation with various lawyers' associations, official language communities, universities, and legal translation centres in order to develop a blueprint for facilitating access to justice in both official languages across Canada. In addition, Justice Canada has established a federal-provincial-territorial working group for the same purpose. The work done by these groups is characterized by the smooth sharing of information from the Department of Justice, adequate funding of the associations representing the communities and clear horizontal mandates.

[11] Jack Jedwab, *Immigration and the Vitality of Canada's Official Language Communities: Policy, Demography and Identity*, Office of the Commissioner, 2002; Carsten Quell, *Official Languages and Immigration: Obstacles and Opportunities for Immigrants and Communities*, Office of the Commissioner of Official Languages, 2002.

"The style of partnership between the department and the organizations was also crucial. The department adopted a non-paternalistic approach in allowing the communities to manage their destiny."[Translation]

Interview with Marcel Nouvet, Assistant Deputy Minister of Health Canada.

HEALTH

A number of governance mechanisms have been established in the health sector in the past several years. Among them are the Société santé en français and its 17 networks, the Consortium national de formation en français, the Community Health and Social Services Network for Quebec, and two advisory committees[12] attached to the Minister of Health. These organizations are dedicated above all to promoting and facilitating access for official language communities to quality health care services in the language of their choice. These committees stand out due to their community representation made up largely of experts, significant support structures provided by Health Canada, and the mobilization of community networks. The commitment of provincial health ministers is also a factor in the success of these networks.

BASIC PRINCIPLES OF EFFECTIVE CO-OPERATION

In light of the above, the success of effective co-operation between the government and the communities seems to be based on certain fundamental principles, described below.

SHARING KNOWLEDGE

The sharing of information and knowledge among partners is an essential component of genuine co-operation, especially in a constantly evolving social, economic and political context. Community participants must be able to count on the information necessary to effectively participate in, and contribute to, governance. The sharing of knowledge can also imply a common quest for information through research. This matter is discussed at length in Chapter 4, which deals with measuring community vitality.

SHARING RESOURCES

Financial and material support from the institutions involved promotes the active participation of community representatives. It goes without saying that the complexity of the issues and the participation of community representatives on numerous committees demand time and resources. Unfortunately, the resources granted are often inadequate. Consider, for example, the consultations resulting from the Accountability and Coordination Framework. Community stakeholders' ability to participate in governance is too frequently limited. Public officials must demonstrate that they are sensitive to the special situations of community institutions and groups, and promote the acquisition of new skills within the group as required. Horizontal governance cannot become reality with the means currently at hand; the necessary resources must be devoted to it.

"Success in this area will require a more substantial investment so the English-speaking communities can develop the knowledge and competencies needed to design and implement more sophisticated, coherent and successful community vitality strategies, including those identified under the different components of the Action Plan."

Excerpt from the *Midterm Report on the Action Plan for Official Languages* prepared by the Quebec Community Groups Network, 2005.

[12] One for the Anglophone community and the other for the Francophone community.

Bearing in mind the endlessly growing demands brought about by the mechanisms of co-operation, the government and the communities could further explore the possibility of having recourse to sectoral tables that bring together institutions and community networks operating in the same area.

MUTUAL TRUST BETWEEN STAKEHOLDERS

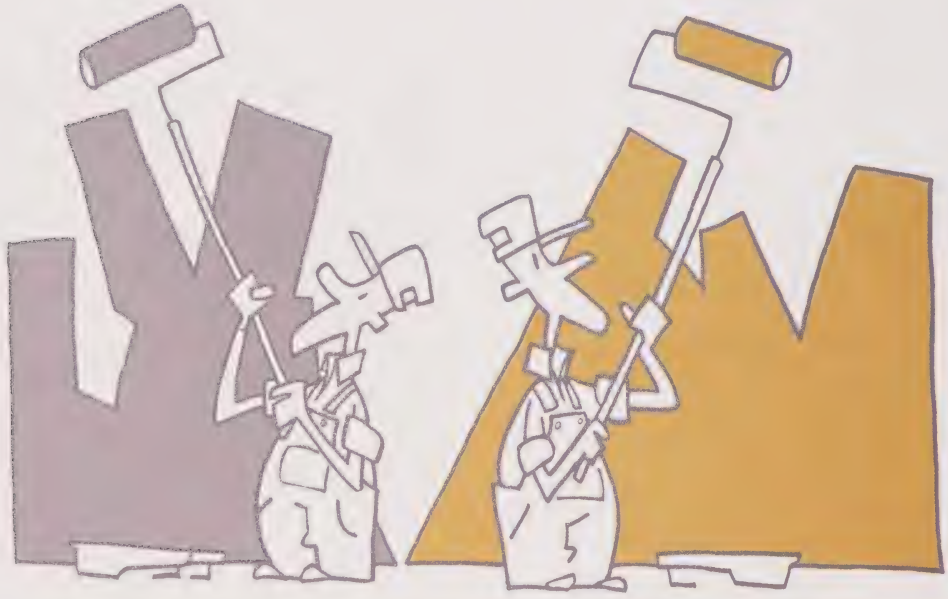
The search for common solutions that make the most of each stakeholder's contribution must come by way of mutual trust. The government must ensure that conditions are conducive to such a climate. Studies and consultations show that public officials' openness and attention to community needs make a good starting point. For their part, the communities need to reassure public officials that they are truly committed to this co-operation as partners and not simply as beneficiaries. Trust between stakeholders facilitates and accelerates the process of exchange and ensures results. In short, mutual trust between stakeholders will grow on the basis of key stakeholders' skills in horizontality.

BASIC PRINCIPLES OF EFFECTIVE CO-OPERATION



SOUND MANAGEMENT

Effective horizontal governance mechanisms are supported by clear mandates defined in agreement with the communities. These mandates specify the objectives and roles that each partner is called upon to fulfill. They must build upon a common understanding of how the work is to be shared, drawing on each stakeholder's strengths. Previous success in the areas



PREFERENCE MUST BE GIVEN TO PERMANENT CO-OPERATION MECHANISMS.

"Establish permanent consultation mechanisms between communities and associated departments in all sectors targeted by the Action Plan, with the primary objective of developing and implementing multi-year sectoral action plans that take community needs into consideration."

Excerpt from the *Midterm Report*, FCFA recommendation, 2005.

of health and justice, where experts utilize their respective fields of knowledge, illustrates the benefits of this complementarity. As well, on the government side, horizontal governance requires strong leadership from senior management. The mechanisms of shared governance lose their importance and vitality if they are not established by individuals working at these levels of government administration.

Moreover, since horizontal governance consists of complementary actions within common objectives and processes, there must be provision for an assessment of the results in which each stakeholder's evaluation is taken into account. The evaluation can help fine-tune the methods of governance or the objectives to be achieved.

Finally, to establish lasting ties between the community and federal institutions, horizontal governance must be seen from a long-term perspective. Preference must be given to permanent co-operation mechanisms rather than single, sporadic and intermittent contacts.

CONCLUSION

This chapter reveals the need to review federal organizational culture and the coordination of government action in the area of official languages. The Accountability and Coordination Framework in the *Action Plan for Official Languages* sets out the responsibilities of each institution in this area. The important thing is to implement it. As well, wiser use should be made of certain mechanisms, like the CDMOL and the network of Federal Councils. The latter could take more of a leadership role in regional coordination, not only in relationships with official language communities but also with regard to services to the public and language of work.

In addition, the government must extend consultation on the promotion of linguistic duality to all stakeholders in Canadian society.

Finally, the government should increase its knowledge of community consultation mechanisms, drawing on best practices and successful models. In short, the challenge is to go beyond mere consultation to arrive at true co-operation so communities can fully contribute to the development of policies and programs that affect them.

Therefore, the Commissioner recommends:

That the Minister of Official Languages ensure the efficiency of the horizontal governance mechanisms by drawing on basic proven principles such as the sharing of knowledge and resources, mutual trust between stakeholders, and sound management.



CHAPTER THREE
TOWARDS NEW OFFICIAL LANGUAGES REGULATIONS

TOWARDS NEW OFFICIAL LANGUAGES REGULATIONS

SETTING THE RECORD STRAIGHT

In her annual report last year, the Commissioner urged the government to review the *Official Languages Regulations—Communications with and Services to the Public* (hereinafter the "1992 Regulations"). This call to action arose from the following observation: progress in improving the capacity of public institutions to respect the rights of Canadians to be served in the official language of their choice was stagnating.

The Commissioner spared no efforts to further this issue in 2005. In particular, she undertook a pan-Canadian consultation tour, mobilizing some 250 people from official language communities, associations, and academic and professional communities.

This consultation allowed her to examine numerous changes that have taken place within Canadian society since the 1992 Regulations were adopted. The decreasing proportion of linguistic minorities, multiple affiliations, technological innovation, migration to urban centres and the increased number of people with knowledge of both official languages are all factors that influence the Canadian public's right to communicate with and receive services from the government in the language of their choice.

The results of the pan-Canadian consultation were clear: the 1992 Regulations, developed to meet the needs of a bygone era, are no longer relevant and need to be modernized. In addition, the consultation reinforced the need to begin discussion on new regulations for official languages. The timing seems right, following the adoption of Bill S-3, which clearly conferred on the government the obligation to take positive measures to respect its commitment to linguistic duality.

This chapter first paints a general picture of the current regulatory framework. It then examines the only regulations adopted by the government under the *Official Languages Act*, namely the 1992 Regulations. It shows how ill-adapted these regulations are to today's reality. The chapter continues with a rationale to guide the government in the development of new, more coherent and effective official languages regulations. In particular, this chapter proposes principles on which the government should base its approach to renewal.



THE 1992 REGULATIONS, DEVELOPED TO MEET THE NEEDS OF A BYGONE ERA, ARE NO LONGER RELEVANT AND NEED TO BE MODERNIZED.

THE CURRENT REGULATORY FRAMEWORK

Federal institutions' obligations to the public and to official language communities are linked to a specific legal framework. They stem first from the *Constitution Act*, 1867 and the *Canadian Charter of Rights and Freedoms*. These fundamental laws guarantee the equality of status of English and French within the institutions of Parliament and the Government of Canada, and grant language rights to all Canadians.

In 1988, to ensure full implementation of these constitutional rights, Parliament revised the *Official Languages Act*, 1969 and specified the obligations of federal institutions. Pursuant to the *Official Languages Act*, 1988, the government could also adopt regulations to specify how the Act is implemented.

To date, only one set of regulations has been adopted: the 1992 *Official Languages Regulations—Communications with and Services to the Public*. They set out criteria for the implementation of the linguistic obligations of federal institutions with respect to communications with and services to the public (Part IV of the Act). Regarding other obligations provided for in the Act, the government has chosen other tools to direct their implementation, such as policy and administrative directives.

THE 1992 REGULATIONS: ILL-ADAPTED TO CONTEMPORARY REALITY

REGULATIONS BASED ON NUMBERS

The 1992 Regulations are limited to specifying the circumstances under which the offices of federal institutions are required to serve or communicate with members of the public in the official language of their choice. Offices must accordingly fulfill this obligation when the use of English and French:

- has been the subject of "significant demand"; or
- is justified by the "nature of the office".

In an effort to help the government define in the Regulations what constitutes "significant demand", Parliament identified four criteria in the Act:

1. The number of persons in the English or French linguistic minority and the proportion the minority represents of the population of the region served;
2. The volume of communications or services;
3. The particular characteristics of the minority community;
4. Any other factors that the Governor in Council considers appropriate.

These four criteria are not mutually exclusive. On the contrary, they may be seen as a whole composed of complementary elements. But in 1992, the government chose to limit itself primarily to only two of the four criteria: the first and the second.

Essentially, this means that the government is limiting itself to numerical criteria[13] to decide whether there is a significant demand and, accordingly, whether there is an obligation to communicate and deliver services in both official languages. The government has therefore taken very little account of the "particular characteristics" of English or French linguistic minorities.

The Charter and the Act require that the head office or headquarters of federal institutions provide services in both languages.

[13] The numerical criteria refer to the estimated number of minority language individuals, or the percentage of the English or French linguistic minority in the region served by the office or, in some cases, a combination of the two criteria.

PROBLEMS WITH THE APPLICATION OF NUMERICAL CRITERIA

Strict application of numerical criteria gives rise to unfair, complex and unequal situations.

For the purposes of this discussion, we will examine the cases of Yarmouth, Nova Scotia, and Sept-Îles, Quebec. Some 625 French-speaking people live in Yarmouth[14], representing 8.4% of the total population in this region. These people have the right to receive all local services in their language. By contrast, despite their larger numbers (870), members of the English-speaking community of Sept-Îles have the right to receive only key services[15] in their language. This is because they do not comprise at least 5% of the region's total population. How can this situation be justified in terms of equity?

The strict application of these numerical criteria also has an impact when determining the number of federal institution offices that will be designated bilingual for the purposes of services and communications. Thus, in Greater Vancouver, where 30,830 Francophones representing less than 2% of the total population live, federal institutions, except for Canada Post, are required to offer their services in French in only one of their local offices. How can there be genuine accessibility and services of equal quality when a member of the public is forced to go across the city to obtain a service in the official language of his or her choice, at the only office required to provide it in that language? There are similar situations in other large urban centres such as Edmonton, Québec, Calgary and Victoria.[16] Yet, in each of these cities, there is a dynamic official language community committed to its own development.

Another problematic application of the 1992 Regulations concerns the public travelling on the Trans-Canada Highway, and the RCMP's linguistic obligations towards them. The Regulations were formulated in such a way that the linguistic obligations of RCMP offices have been defined based on local population, rather than in consideration of the public travelling on the Trans-Canada Highway. Depending on which stretch of the highway members of the public are stopped or need the services of the RCMP, they may or may not have the right to be served in the official language of their choice. Is it really necessary to remind the government that the Trans-Canada Highway is not used exclusively by the local population, but by the Canadian public as a whole?

The travelling public using the services of Air Canada is subject to the same kind of anomaly. The 1992 Regulations are such that the public's rights are defined based on the bilingual nature of the flight and of the airports where it takes off and lands. As such, a member of the public may lose his or her language rights and regain them on a single trip, depending on the stops that are made.

LANGUAGE RIGHTS OF THE PUBLIC TRAVELLING WITH AIR CANADA



[14] The data in this part are extracted from: Statistics Canada, *Population Estimates by First Official Language Spoken, 2001*, reference no. 94-F0042XCB, March 2003.

[15] The key services the linguistic minority population has the right to receive when it comprises more than 500 individuals but represents less than 5% of the total population are the services most often used by the public, when such a service is offered, namely: income security services (pensions, family allowances and old age security), services at employment centres, post offices and Canada Revenue Agency offices, as well as from Canadian Heritage, the Public Service Commission of Canada and RCMP detachments.

[16] It should be noted that different regulations are in effect in the cities of Toronto and Montréal, adding to the confusion of citizens.

For instance, a member of the public travelling from Halifax to Regina with a stop in Toronto has the right to bilingual service at the airport in Halifax. This right is lost on the plane to Toronto, but regained at the airport in that city. Later on, this person has the right to bilingual service on the flight to Regina, but upon arrival at the airport in that city, this right is once more revoked.

Hence, the issues are not simply theoretical. Some language communities have lost their right to be served in their language following application of the census data of 2001. Offices of Social Development Canada and Human Resources and Skills Development Canada[17] are no longer required under the Regulations to offer bilingual services in Labrador City (N.L.), Moose Jaw (Sask.) and Sainte-Rose-du-Lac (Man.).

We must also acknowledge that the *Official Languages Regulations—Communications with and Services to the Public*, in their current form, give more consideration to the operational constraints of federal institutions than to the right of the public and members of a community to receive services of equal quality in the official language of their choice.

For example, services are offered by federal institutions based on the administrative division of regions—so strictly, that a community can find itself divided between two service areas for offices of the same federal institution and thus be deprived of the right to be served in the official language of its choice. This is the case for the Franco-Albertan community of Falher, which does not have the right to be served in French by the Canadian Food Inspection Agency office located in Grande Prairie given the low proportion it represents of the general population within the Agency's service area.

Offices of Social Development Canada and Human Resources and Skills Development Canada are no longer required under the Regulations to offer bilingual services in Labrador City (N.L.), Moose Jaw (Sask.) and Sainte-Rose-du-Lac (Man.).

Finally, we should emphasize that the design of the 1992 Regulations was not based on the federal government's new management philosophy, which places the Canadian public at the heart of its programs and services. In fact, the Management Accountability Framework, established over the last few years, aims for a truly citizen-centred delivery of services. This is clearly a sensible approach since, in the end, what matters to members of the public is not so much the capacity of the institutions' staff to provide services in both official languages, but rather concrete results.

In short, when the federal government essentially relies on numerical criteria to decide whether there is significant demand, it too often dismisses the specific characteristics of the community and the role federal institutions could play in its development. It ignores the community's vitality, its history, particular circumstances and factors that may be changing it (see Chapter 4 on the vitality of communities).

TOWARDS MORE COHERENT AND EFFECTIVE REGULATIONS

We saw in previous sections of this report that under the *Official Languages Act*, 1988, the government may adopt regulations to specify how certain Parts of the Act are implemented. To date, only the *Official Languages Regulations—Communications with and Services to the Public* (1992) have been adopted. These regulations have a limited scope, since they deal with only one part of the Act; i.e., Part IV—Communications with and Services to the Public.

However, regulations that affect only a single part of the Act do not foster coherence and effectiveness.

One must remember that, since 1988, the government also has other obligations under Part V (Language of Work). It decided to adopt policies and administrative directives rather than regulations to specify how this part of the Act is implemented. However, research and studies conducted by the Commissioner over the last

[17] In February 2006, this department was renamed the Department of Human Resources and Social Development.

few years have led her to conclude that the federal government does not currently make use of the appropriate tools and supports to implement this part of the Act seriously.[18] The Commissioner notes that progress on this subject seems to be stagnating (see Chapter 7).

In addition, the adoption of Bill S-3 in 2005 granted government the authority to enact regulations regarding Part VII (Advancement of English and French). In other words, it may, by way of regulations, specify how federal institutions must work to foster the growth and development of official language communities and promote linguistic duality in Canadian society.

Given these circumstances, there are calls to open a discussion on the implementation of federal institutions' obligations under the Act. In addition to modernizing the 1992 Regulations, the government must establish a step-by-step renewal process leading to more coherent and effective regulations.

To set this renewal process in motion, the government should plan for new regulations, taking into account the need to specify the implementation of federal institutions' obligations under Part IV. It should also consider the relevance of specifying the obligations of federal institutions under other Parts of the Act. In this way, the right of the public and the communities to equal access to services of equal quality has a better chance of being fully implemented.

The case of ***Forum des maires de la péninsule acadienne v. Canada*** is a good example of the need to modernize the 1992 Regulations. This case involves the Canadian Food Inspection Agency's decision to transfer certain positions from one region to another. The Court of Appeal indicated that the Agency's failure to take into account the impact of the move on the rights of communities to be served in their language infringed on Part IV of the Act. New regulations with respect to service to the public should stipulate the process to be followed in such cases.

Forum des maires de la Péninsule acadienne v. Canada (Food Inspection Agency) (F.C.A.), [2004] 4 F.C.R. 276, 2004 F.C.A. 263.

The case of Canada Post in Edmonton outlines new possibilities in this area. To fulfill its linguistic obligations, the institution opened a postal outlet in Cité francophone, a community centre in Edmonton. By choosing to open a bilingual outlet in this location, the federal institution accomplished two things at once. First, it fulfilled its obligations with respect to bilingual services (Part IV); second, it did so in a way that fosters growth and development of the Franco-Albertan community and promotes linguistic duality (Part VII). New regulations should urge federal institutions to come up with similar innovative solutions.

Necessary links between Parts IV and VII

The case of **CALDECH** (Centre d'avancement, de leadership et de développement économique communautaire de la Huronie) provides a good example of the links to be made between Parts IV and VII. In this case involving Industry Canada, the Commissioner raised the following argument: in order for the community to receive services of equal quality in its language, the department must not only ensure that the funding agency offers services in both official languages, but it must also ensure that the services meet the particular needs of the Francophone community. For the department, such a requirement instead falls under Part VII. The issue is now before the Federal Court of Appeal.

Desrochers v. Canada (Industry) (F.C.), [2005] 4 F.C.R. 3, 2005 FC 987.

[18] See *Making it Real* (bilingual regions in Quebec), April 2005, and *Walking the Talk* (National Capital Region), March 2004.

GUIDING PRINCIPLES THAT SHOULD INSPIRE NEW OFFICIAL LANGUAGES REGULATIONS

The conceptual approach that should guide the government in modernizing the 1992 Regulations and establishing the required links with the implementation of Part VII of the Act rests on a number of guiding principles.

1. SUBSTANTIVE EQUALITY

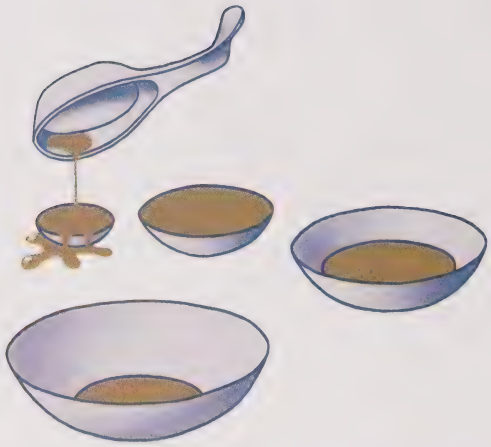
The *Official Languages Act* aims to realize the equal status and use of English and French in federal institutions. It also aims to advance their equality of status and use within Canadian society. The Supreme Court of Canada has taught us that, to achieve equality, "it is not enough to treat all persons or all similarly situated persons equally if they have different needs."[19] Equality should not be seen as merely an administrative accommodation.

New regulations should therefore have as their objective the implementation of the principle of substantive equality, as defined by the courts. To achieve this, the government should take into account the specific characteristics of official language communities, which have the right to be served in the official language of their choice, and consider their needs when determining service delivery mechanisms, as well as program delivery.

2. THE REMEDIAL CHARACTER OF LANGUAGE RIGHTS

This principle, expounded by the Supreme Court of Canada, means that language rights provided for in the Charter must also serve as a remedy to correct the progressive erosion of minorities speaking either official language.

Therefore, new regulations must also have the objective of fostering the growth and development of official language communities. According to this principle, significant demand should not be defined exclusively on quantitative criteria, but also on qualitative criteria. As such, institutions should be required to serve official language communities wherever they are, regardless of their proportion of the total population within the service area.



"IT IS NOT ENOUGH TO TREAT ALL PERSONS [...] EQUALLY [...] IF THEY HAVE DIFFERENT NEEDS." [19]

3. COHERENT AND EFFECTIVE IMPLEMENTATION OF THE ACT

New regulations regarding the obligations of federal institutions should foster the coherent and effective implementation of the Act as a whole, rather than a piecemeal implementation.

4. SIMPLICITY

New regulations should bank on simplicity to enable citizens as well as federal institutions to better understand the rules governing language rights. For instance, services to the travelling public should not be fragmented.

5. ACCESSIBILITY

New regulations should focus on the accessibility of services, in order to reach Canadians in their own environments.

Such a principle presupposes that, in some cases, services are offered within proximity of official language communities.

[19] Nicole Vaz, "The Principle of Equality of the Official Languages" in *Language Rights in Canada*, 2nd ed., M. Bastarache (ed.) (Cowansville: Yvon Blais, 2004), p. 612.

CONCLUSION

This chapter dealt with the obligations of federal institutions to respect the rights of Canadians to be served in the official language of their choice. In terms of official languages, such a discussion inevitably leads to the broader issue of development and growth of communities and advancement towards the equality of English and French within Canadian society.

In order to respond more adequately to the needs of official language communities, the government must first be attentive to the realities of these communities. This attention presupposes that citizens are treated with respect. It also involves a culture of service delivery in both languages, accessible and based on an active offer.

Adapted, coherent and effective regulations can be an instrument allowing for the implementation of all obligations set out in the Act. By adopting such regulations, the government is more likely to reach multiple goals, including the delivery of fair and accessible services, the promotion of linguistic duality, and the development and growth of communities.

Therefore, the Commissioner recommends:

That the President of the Treasury Board, for the purpose of establishing adapted, coherent and effective official languages regulations within the government:

- **Modernize** the *Official Languages Regulations—Communications with and Services to the Public* to allow Canadians to receive services of equal quality in the official language of their choice.
- **Examine** the relevance of adopting new regulations that aim to specify the implementation of the obligations set out in other Parts of the *Official Languages Act*, particularly Parts V and VII.



4

CHAPTER **FOUR**
EVALUATING THE VITALITY OF COMMUNITIES

EVALUATING THE VITALITY OF COMMUNITIES

BACKGROUND

For over 35 years, the Official Languages Act (the Act) has upheld the strengthening of Canada's linguistic duality. Fostering the vitality of official language minority communities is one of the most important aspects of implementing the Act. *The Canadian Charter of Rights and Freedoms* and Part VII of the 1988 Act clarify the Government of Canada's obligations in this respect. Recent amendments to the Act through Bill S-3 reinforce these obligations by requiring "positive measures" to foster the growth and development of official language communities.

But what exactly do "vitality" and "development" mean? How can we better understand what makes a community healthy, strong and capable of addressing the challenges it faces? To what extent do federal government support and the efforts of these communities produce the best results? How can we measure a reality as complex as the vitality of communities?

The importance of asking questions like these becomes clear to stakeholders once they see community vitality as a purpose, an ultimate goal, a reason for an official languages policy. For communities, it is largely a question of group empowerment; of choosing for themselves the way they can most fully contribute to Canadian society. Such questions are also of interest to federal institutions, which from now on must take positive action to achieve targeted results and examine new forms of governance with communities. For researchers, highly curious by nature, these questions present an intellectual challenge and a chance to apply knowledge and methodologies.

This chapter is the product of an extensive examination of the vitality of official language communities, which involved many studies conducted over several years.[20]



FOSTERING THE VITALITY AND DEVELOPMENT OF OFFICIAL LANGUAGE COMMUNITIES

There were also consultations—particularly a public forum in 2005—to bring together ideas and concerns of key stakeholders in community vitality, namely representatives of official language communities, researchers and governments.

The following pages present four main themes that emerged from this examination. First is the notion of "community" and its scope within the context and reality of official language communities. This is followed by a

[20] Marc L. Johnson and Paule Doucet, *A Sharper View: Evaluating the Vitality of Official Language Minority Communities*, Office of the Commissioner of Official Languages (to be published in 2006); Anne Gilbert, André Langlois, Rodrigue Landry and Edmund Aunger, "L'environnement et la vitalité communautaire des minorités francophones : vers un modèle conceptuel", *Francophonies d'Amérique* 20 (2005): 51-62.

discussion on how we define "community vitality". The chapter then examines "indicators" that could be used to measure and assess community vitality. Finally, various approaches for government action are proposed to facilitate *community empowerment* by building a knowledge base.

COMMUNITY

The word "community" is difficult to define because it means something different to each individual. However, if we want to assess a community's vitality, we must first attempt to define community itself. How does a sense of belonging to a community establish or organize itself?

Within the context of official languages, community traditionally refers to a geographical area where official language communities live: a neighbourhood, a town, a city or a region. Historically, official language communities have constituted such territorial communities. They settled the land, established towns and cities, and built churches and businesses. In short, they established the foundations of what are sometimes still called rooted English or French communities. From this point of view, the term essentially refers to the product of settlement, which fosters both interaction between individuals and a sense of belonging.

But for many, the notion of community takes on a more modern and subtle meaning. The inclination is to think in terms of networks of institutions, organizations or individuals associated with either one of the official language communities. A group of individuals with a shared interest—in this instance, their culture and language—may be called a community. Here, territory is less important. Instead, community implies an active tie of solidarity in a geographically dispersed group. Many such communities are commonly known as having a collective identity: for example, the Quebec English-speaking community, the Atlantic Acadian community, or the Franco-Manitoban community.

When reflecting on the meaning of community, we might consider other distinctions depending, for example, on population mobility. The movement of Anglophones and Francophones within Canada may add some diversity to communities, just as exogamy could. Immigration also contributes to diversity and new meanings of community arise. Thus, with diversity and migration comes an on-going renewal of networks or communities of interest.

All in all, community is an amalgamation of these realities; realities that co-exist rather than being mutually exclusive—realities that, together, play an influential role in the lives of citizens within a society.

VITALITY

Like community, vitality is a complex idea that could take on several meanings for official language community stakeholders.

In its familiar sense, vitality refers to life—whatever is full of energy and health. But when we speak of vitality in the context of official language communities, are we referring to those individuals who speak the minority language, or to their collective existence?

The vitality of a community may be considered from an individual or collective point of view. Researchers often study vitality through the lens of demographic, human, social, political, economic and cultural capital. At the individual level, language can be seen as a facet of vitality since it is, above all, a skill. Language is knowledge that can be used to represent values, symbols and experiences, and that as such makes up part of one's individual identity. Language is thus one of many aspects of individual vitality. Other facets of vitality could include physical and mental health, a sense of personal safety, access to affordable housing and leisure time.

At the collective level, linguistic vitality deals with the use of language across time and space, and the numerous functions it fulfills in various areas of society such as culture, religion, education, administration, media and the law, to name a few. From this point of view, linguistic vitality is a characteristic of the community as a whole, as are access to capital, employment and the environment.

Vitality is, then, a multidimensional, multisectoral concept. Researchers often study vitality as a form of capital—the resources available to official language

communities. The term *demographic capital* is used to describe the aspect of vitality associated with the number of individuals within the community; it also includes factors such as age structure, fertility and migratory flows. Human capital—including human resources, schooling and skills—rounds out the demographic portrait.

Social capital is increasingly recognized as a key factor of vitality, and can be defined as the degree of community synergy: the prevalence of informal networks, clubs and associations. This refers to characteristics that lead people to co-operate through collective action for the collective good.

Political capital is also often seen as an influential factor affecting vitality, when understood in the broad sense of resources of power and influence. This is an asset that most often manifests itself through community leadership. It is also found in community institutions such as schools, media, churches and organizations that speak for the community, have legitimacy within official language communities and are recognized by government authorities. Community vitality also includes cultural and economic dimensions, which are other distinct forms of capital.

The vitality of a community may be considered from an individual or collective point of view. Researchers often study vitality through the lens of demographic, human, social, political, economic and cultural capital.

Community vitality is highly complex and dynamic, and several indicators can be used to evaluate it. An indicator is a unit of information used to measure, as precisely as possible, the expression of a changing reality. It is a way of assessing a complex reality, in this instance an official language community, by examining one of its components. The indicator is not reality itself, but rather a sign indicating a state or trend. For example, within the context of official language communities, factors such as the level of education of the linguistic minority compared with that of the majority could be used as an indicator of the minority's capacity to develop and grow. And why not measure the prevalence of volunteer work within the minority compared with the majority to get an idea of the relative social cohesion of the two groups?

EVALUATING VITALITY AND ITS INDICATORS

If community vitality constitutes a desired end, then any strategy to strengthen it requires a good understanding of the official language community's current situation, in terms of its vitality and, consequently, the end point or objective.

When it comes time for communities to assume responsibility for themselves and make strategic decisions based on facts, an evaluation of the vitality of official language communities becomes a necessity, both for communities wanting to take charge of their own destiny, and for government institutions responsible for supporting them.



STRATEGIC DECISIONS BASED ON FACTS

Actually, an almost endless number of indicators can be used to study an official language community. Hence, judicious selection is of the highest importance when choosing indicators. One thing is certain: it is important to begin with the official language community's collective values. Furthermore, the results sought and the changes to be measured must also be taken into account before making a decision regarding the choice of indicators. Above all, the development of indicators must always be conducted with the collaboration of all stakeholders.

To be useful, all indicators should have certain essential characteristics. They must, for example, be relevant to the objectives sought. They must be valid; that is, they must properly reflect what we are trying to measure. Indicators must also be easy for all stakeholders to use. Other essential characteristics include reliability and comparability of data, as well as completeness and feasibility.

Luckily, many groups and communities (official language and other) have launched projects to evaluate community vitality and have chosen indicators that can serve as a guide. This is particularly true of the Community Health and Social Services Network in Quebec and the Federation of Canadian Municipalities. Communities looking to take charge of their development can always learn from the experience of others.

STAKEHOLDERS

Community vitality presupposes a certain level of self-empowerment with regard to the community's development. An inclusive approach is essential, where all stakeholders work together as part of an open and transparent process. Official language communities, public institutions and researchers are the main players. Each must make a unique contribution to the creation of a knowledge base regarding community vitality.

It goes without saying that official language communities must take a leading role and establish a certain degree of control over the process. Since they are called upon to take charge of their destinies, they are best qualified to find, through research and evaluation, the means to better understand their own situation, establish their starting points and target their objectives. Thus, the onus is on them to develop their vision of a healthy and strong community capable of addressing the challenges it faces. It is their responsibility to define the values that will guide all action, because they truly are both the object and subject of this knowledge, and they will be the first to reap the benefits.

Example of a set of indicators

The Federation of Canadian Municipalities (FCM, 2001) has chosen sets of indicators under the following themes: human capital, standard of living, quality of employment, quality of housing, social tension, collective health, municipal safety, community participation.

For example, under the theme of community participation, the FCM chose the following indicators: voter participation (percentage), charitable donations, donations to the United Way, recycling, percentage of homes with a newspaper subscription, quality of the environment and social infrastructure.

Federal institutions play an equally important role, given that the very concept of community vitality is embedded within the Canadian judicial framework as it pertains to the equality of English and French. The amendments made to the *Official Languages Act* by Bill S-3 require these institutions to take positive action to foster the development and growth of official language communities. Within their accountability framework, these institutions will clearly have to show how their duty to consider the situation of official language communities is fulfilled in their policies, programs and actions. As stakeholders, their role consists of, among other things, ensuring the coordination, facilitation and funding of research on vitality. Federal institutions must also ensure the dissemination of

COMMUNITY VITALITY: THE STAKEHOLDERS



research and work to enable communities to improve their knowledge. As well, any action taken by federal institutions should not be carried out in isolation. They must foster interdepartmental and intergovernmental collaboration. They must enhance their databases and make them accessible. Finally, they must, within the framework of their own research, take the reality of official language communities into account.

Researchers make up the third group of stakeholders. Communities and federal institutions will have to draw on their skills to deal with the technical aspects of research. The onus is on these stakeholders to apply a research discipline and strict methodology to broaden understanding of vitality and help interpret research results.

In short, a participative approach must be contemplated, extending from and consistent with recent advances in horizontal governance, and in the spirit of the *Action Plan for Official Languages* and its accountability framework.

COURSES OF ACTION

We have just seen what a fundamental role research on vitality plays in providing direction for community action. It empowers communities by providing them with knowledge. Such research is bound to be the product of efforts made by partners rallying together and committed to the cause. What, then, are the courses of action most likely to help us arrive at an approach to vitality based on indicators and results?

The Government of Canada's role comes into play, both at the beginning and end of the community revitalization process.

First, the federal government serves as a creator of knowledge. Federal institutions publish and finance research—the purpose of which is normally related to their mandate, particularly for the development of policies and programs. More often than not, the results of such research ignore official language communities or fail to include them or define the fundamental conditions that influence their development. As well, a number of federal organizations subsidize research and the creation of knowledge together with the academic and scientific communities. Research on official languages and the vitality of official language communities should be a priority for these federal institutions. The Government of Canada should also examine the decisive role funding agencies such as the Social Sciences and Humanities Research Council, the Canadian Institutes of Health Research, the Canada Council for the Arts and others, play to advance research on official language communities and the issue of official languages in this country.

As important as research on vitality may be, however, it is not an end in itself. It is merely a precursor to action.

Once a diagnosis on community vitality has been made, the federal government's role is to recognize the duty to act—in all of its operations. The Canadian government develops programs and provides services to the Canadian population, which includes official language communities. To meet its new obligations following the adoption of Bill S-3, the government must act; federal institutions must take concrete and positive action to promote community vitality. These actions must be reflected in the policies and programs they develop, the activities they implement, their communication with the public, the services they deliver and the assessment of their performance.

Overall, the government must implement a consistent approach to foster vitality based on factual data and the needs of communities.

Therefore, the Commissioner recommends:

That the Minister of Official Languages ensure that all federal institutions, within their respective mandates, establish a strategy to foster the vitality of official language minority communities that includes:

- Developing, with the active and sustained participation of communities, indicators for the vitality of the communities corresponding to their needs.
- Establishing means of collecting data and disseminating research on vitality, with an aim to inform federal institutions, communities and other partners.
- Demonstrating how they incorporate the development and growth of the communities into their policies and programs and their research plans.
- Evaluating programs, taking into account the results on the development of official language communities.
- Devoting particular attention to research-based funding agencies.



5

CHAPTER **FIVE**

LINGUISTIC DUALITY, CULTURAL DIVERSITY AND CANADA IN THE 21ST CENTURY

LINGUISTIC DUALITY, CULTURAL DIVERSITY AND CANADA IN THE 21ST CENTURY

A COUNTRY STRETCHING OUT BEFORE US

> It (Canada) is merely a narrow ribbon clinging to the United States boundary. That ribbon must be widened by pushing development northward and bringing in the people and the capital to make that push possible... Canadian national unity rests on the recognition and acceptance of the dualism of its origin and of the diversity of its development. This dualism must not be permitted to weaken or destroy us. It can be made to strengthen our nation.
>
> The Right Honorable Lester B. Pearson

Lester B. Pearson accurately defined the situation in 1964 when he recognized linguistic duality and cultural diversity as defining features of Canadian society. Duality and diversity—each in its own way and interacting together—have helped shape Canada over recent years. Today, they represent dominant facets of Canadian society and reflect how Canadians see themselves and are perceived around the world.

Canada has more than 35 years of experience with linguistic duality at the federal level. Linguistic duality is now firmly rooted in Canada's social fabric and has become a basic feature of the country's contemporary identity and personality. During this period, the Government of Canada took on the task of promoting linguistic duality. This self-imposed obligation has been integrated into a strengthened legal framework, particularly with the adoption of Bill S-3 in 2005. The government must now adopt positive measures to fulfill its obligation to promote linguistic duality. Accordingly, it must consider linguistic duality from a perspective that goes beyond simple compliance with the *Official Languages Act* (the Act).

Canada formally opened itself to multiculturalism in 1971, when it adopted a policy recognizing the equal value and dignity of all ethnocultural groups. The *Canadian Charter of Rights and Freedoms* of 1982 and the *Canadian Multiculturalism Act* of 1988 defined the scope of this policy. This is the way cultural diversity acquired the status of a fundamental Canadian value. Today, it is difficult to discuss linguistic duality or biculturalism without considering the determining influence of the mixture of English and French cultures, the recognition of Aboriginal peoples and the arrival of new Canadians.

Linguistic duality: a definition

The overriding objective of federal policy was to create a situation of linguistic duality—equality of status for English and French, which implies equitable treatment of speakers of English and French in all aspects of life, whether in public institutions, private life, industrial and commercial activities or civil society. Accomplishing or moving significantly toward the objective meant a reversal of centuries-old assumptions and practices that had been ingrained in Canadian society. Its success would depend not only on widespread public support but also on the cooperation of provincial and territorial governments.

Stacy Churchill, New Canadian Perspectives, *Official Languages in Canada: Changing the Language Landscape*, Canadian Heritage, 1998.

Individually and collectively, Canadians have seen their country grow and evolve with hope for an ever-greater future. But what are their dreams for the future? What does this future hold and what role, exactly, will linguistic duality and cultural diversity play in Canada's development and modernization? What is their impact on our collective will to continue to live together and build a prosperous nation? How should the duty to promote linguistic duality be seen within an evolving environment marked by the growing influence of cultural diversity?

The Commissioner examined these themes in 2005. In the fall, she held a forum to discuss key issues surrounding linguistic duality, cultural diversity and the rapprochement between these two concepts.

The information deriving from the discussion inspired this chapter. First, the chapter sketches the evolution of linguistic duality, cultural diversity and their influence on Canada today. It then shows these two Canadian values in the overall picture of a changing society. Finally, it proposes a number of steps the federal government can take to initiate a process that will lead to a new vision of linguistic duality and cultural diversity.

CANADA: LINGUISTICALLY DUAL AND CULTURALLY DIVERSE

Within the Canadian context, the mention of linguistic duality conjures up 400 years of history. Fortunately, these 400 years have been marked more by spirited exchanges and tough negotiation than insurmountable conflict. The Canada of today is not the product of military, political or even cultural domination. It is the result of successive exchanges and a series of reasonable accommodations. "The idea of a multicultural society where all citizens, no matter their origins, can find a place for their own cultural practices, traditions and values, while at the same time being integrated into the social, economic, cultural and political life of the country, is now very much a part of who we are as Canadians."[21]

In many respects, linguistic duality is one of the first beneficiaries of these accommodations. The Fathers of Confederation made room for it in the *Constitution Act*, above all by recognizing the right to use English and French in Canada's Parliament.

Linguistic duality acquired a more definitive form in 1969 with the adoption by Parliament of the first *Official Languages Act*. This Act, among other things, formally recognized the equal status of English and French in the country. The subsequent adoption of the *Canadian Charter of Rights and Freedoms* in 1982, which guarantees language rights, as well as the new *Official Languages Act* in 1988 (including its recent amendments in 2005), have strengthened the legal foundations of duality. Each of these key events is the product of lively debates that, in the end, arrived at solutions through reasonable compromise.

> Canada today is not the product of military, political or even cultural domination. It is the result of numerous successive encounters and a series of reasonable accommodations.
>
> Jane Jenson and Martin Papillon, *The "Canadian Diversity Model": A Repertoire in Search of a Framework*, 2001.

This rich tradition of accommodation and generosity regarding linguistic duality can also be observed in the realm of the languages, cultures and status of Aboriginal peoples.[22] Although much remains to be done, the creation of Nunavut and the renegotiation of treaties and accords are two steps in a long corrective and rehabilitative process, aimed at giving renewed visibility and voice to the First Nations. Significantly, First Nations had an active role in constitutional negotiations that took place in the 1990s.

We could also argue that it is precisely this sense of reasonable accommodation between the two major linguistic groups that opened the door to immigration and diversity within Canadian society. With the arrival of immigrants from all around the world and today's multicultural society, Canada has a multitude of faces and is a true cultural mosaic. Collective identities are less likely than before to be strongly based on language and religion; they are now marked by multiple affiliations. That being said, cultural diversity today is still largely expressed through linguistic duality.

And isn't the country all the better for it? Canada is thriving. Over the course of a few decades, Canada has become one of the best countries in the world in which to live. From 1969 to 2005, the use of French spread in Canada, and linguistic duality increased. Thanks to the combined effect of 35 years of the *Official Languages Act*,

[21] Jane Jenson and Martin Papillon, *The "Canadian Diversity Model": A Repertoire in Search of a Framework*, Canadian Policy Research Networks Inc., 2001.

[22] *Towards a New Beginning*, Task Force on Aboriginal Languages and Cultures, www.aboriginallanguagestaskforce.ca/foundreport_e.html, 2005.



CANADA HAS A MULTITUDE OF FACES

Quebec's linguistic vitality and the contribution of provincial and territorial governments and individual citizens, Canada's Francophone community has found a renewed strength. Immersion schools and French as a second language programs have made it possible to increase the number of Anglophones who speak French. Quebec's Anglophone community has continued to contribute a great deal to the province's dynamic character. Furthermore, newcomers continue to integrate into Canadian society and embrace its linguistic duality. The country is full of personalities, artists, entrepreneurs and authors who were born of immigrant parents or are immigrants themselves, and who enrich life in Canada. For example, one thinks of the Saputo family (entrepreneurs), Atom Egoyan (film director), Mélanie Renaud (singer) and Werner Israel (physicist and cosmologist).

We should also mention that today's knowledge-based economy is associated with individual training and education—what some call human capital. It is also founded on social capital; that is, "... networks, standards, values and ways of understanding that facilitate co-operation within or between groups."[23]

Thus, linguistic duality and cultural diversity are seen as rich assets and key drivers of productivity. From this viewpoint, the citizens of this country contribute to this economy through their skills and, in particular, their ability to establish contacts with the outside world. They also bring with them attitudes that are conducive to development: tolerance, respect, openness to others, synergy, a concern for compromise and a sense of accommodation. These are essential qualities of the new economy.

Acceptance of differences and openness to languages and cultures inevitably lead to profitable commercial relations and generate economic advantages. The language industry, for instance, is one that has set itself apart. Canada is a world leader in the fields of human translation, language training and production of language technology and services. Canadian know-how in this field is the envy of many countries. For instance, the republics of the former Soviet Union call on the expertise of school boards in Canada in the area of language teaching to help them reintroduce the study of their own languages into their education systems.

> "English-French bilingualism rose markedly in Canada between 1951 and 2001. The number of bilingual Canadians tripled during that period, rising from 1.7 million to 5.2 million, while their proportion rose from 12% to 18%."
>
> Marmen and Corbeil, *Languages in Canada*, Census of 2001.

Mostly as a result of its policies on immigration and diversity, Canada is expected to become more culturally diverse. Newcomers bring with them know-how and contacts, assets that will contribute greatly to promoting the exchange of ideas, services and goods.

Linguistic duality and cultural diversity produce advantages in other respects: they enhance Canada's reach and influence at the international level. By virtue

[23] OECD definition. In *Minutes: The Opportunity and Challenge of Diversity: A Role for Social Capital, International Conference*, Montréal, November 23-25, 2003.

"Canada has everything, except perhaps ambition!"

The Economist (December 3-9, 2005).

of its demographic profile and democratic institutions, Canada is open to the world. It maintains close ties with a number of countries, especially through membership in the Commonwealth and the Francophonie, two great international organizations. If Canada can legitimately exercise a positive influence around the world, it is because many countries want to follow the example it has set in terms of duality, diversity and democratic values.

The Canadian formula for linguistic duality and cultural diversity has had its share of success. But does that guarantee a promising future? How can we take full advantage of linguistic duality and cultural diversity? Will we find in these values the foundations for a renewed vision for the country and the motivation for greater ambitions? Will we have the foresight to make the investment in managing our differences in a way that will help Canada thrive and allow it to assume its rightful place on the world stage?

A CHANGING CANADA

Canada is in a state of perpetual change. Its situation in 2006 is considerably different from what it was in 1969. And odds are that its profile will change even more in the years to come.

Among the transformations anticipated, the Canada of tomorrow will be more diverse than it is today. According to a study by Statistics Canada on visible minorities—a significant component of Canada's diversity—the process of linguistic, cultural and ethnic differentiation should continue, so much so that visible minorities may double by 2017. The immigrant population could represent more than 20% of the population of Canada, equal to the highest level observed in the twentieth century.

More than nine million people speak French in Canada, whether as their mother tongue or second language.

Source: Census of 2001.



LINGUISTIC DUALITY

LINGUISTIC DUALITY AND CULTURAL DIVERSITY

As equal citizens, new Canadians must be able to rely on the tools they need to participate fully in society.

Furthermore, while the immigrant population (which, for the most part, tends to integrate into Anglophone communities) is increasing, the demographic weight of the Francophone population is on the decline. As the Commissioner stated in her 2004-2005 annual report, "The immigrant population has grown at a rate three times higher than that of the Canadian-born population, and therefore represents an increasingly greater proportion of Canada's inhabitants. This has had a significant impact on the country's demographics and an even greater impact on the Francophone population, which has seen its numbers decrease through the combined effect of assimilation and a low birth rate." The Commissioner also noted that, in 2001, there were more than eight English mother-tongue immigrants for every French mother-tongue immigrant. It should be pointed out that Canada's immigration policy was revised recently, with a view to replenishing minority official language communities and reinforcing linguistic duality. Whether implementing the new strategies will produce the desired outcomes remains to be seen.

In order to win its historic gamble and continue to evolve in a climate of political stability and social solidarity, the country must absolutely take full advantage of its wealth and follow a path founded on linguistic duality and cultural diversity. As Professor John Kincaid so eloquently said in an article published in September 2005 in *La Presse*, "the biggest challenge for modern federalism is to allow for cultural diversity peacefully." Undoubtedly, he is warning us that integration of this new Canadian diversity will not happen by itself, and that it will have to be managed to some extent. Coming back to one of the initial principles, he invites us to have another "successive exchange" and produce a new "reasonable accommodation."

It goes without saying that openness to languages and the development of language skills today will have a big impact on Canada's success tomorrow. In this regard, the country already has a solid legal foundation through the Charter, provincial and territorial language legislation and the 2005 amendments to the *Official Languages Act*. Shouldn't the country adopt a more vigorous approach to official language education? Is language training for both official languages available to newcomers? Shouldn't they have generous access to Canada's linguistic heritage so they can fully integrate into Canadian society? One thing is certain: Canadians should be able to count on better co-operation between the federal and provincial and territorial governments in this regard.

Canada faces many challenges. Are we ready to face them? Do linguistic duality and cultural diversity have a strong enough foundation in Canadian society? Are these values truly integrated well enough? "Despite our progress to date, there is no room to be complacent since there is ample room to increase our knowledge and build the networks and infrastructures to make the social economy an active and sustainable sector of the Canadian economy."[24]

Demographics and languages in Canada (2001 Census)

- One of four Canadians between the ages of 15 and 24 is fluent in the other official language.
- Canadians have 160 mother tongues, 126 of which are frequently spoken at home.
- English is not the mother tongue of more than 20% of Anglophones (first official language spoken) in Canada.

"Twelve percent of newcomers know both official languages. However, regional variations are significant: although half of the allophone immigrant population in Montréal is bilingual, this proportion is 5% in Toronto and 3.8% in Vancouver."

Marmen and Corbeil, *Languages in Canada*, Census of 2001.

[24] *What We Need to Know About the Social Economy: A Guide for Policy Research*, Policy Research Project, Government of Canada, July 2005.

Based on the evidence of the Commissioner's study of linguistic duality in Canada's international relations published in the fall of 2004[25], these questions deserve further examination. This study showed that, although efforts to strengthen Canada's bilingual identity have had some success, linguistic duality has by no means been completely integrated into policies, programs and activities in the area of government operations. As a result, diplomatic missions poorly reflect linguistic duality in their activities. Cultural and commercial promotion are also inadequately integrated within these missions, which means that Canada's economic development is not receiving full value from linguistic duality.

Thus, there is room for improvement in this area. Canada must place more emphasis on its linguistic duality and cultural diversity in representations abroad. It must do a better job of assimilating these values in the way it does things. In short, Canada must practice what it preaches.

LEADERSHIP AND GOVERNANCE

Canada's personality and reality are evolving; the country cannot wait any longer to consider the future of linguistic duality and cultural diversity. These two values have been accepted as foundations of our society. They must be reflected more adequately and promoted more vigorously, both in Canada and abroad.

Isn't it time to contemplate a new overall vision that fully promotes these two overarching features of Canadian society? Hasn't the time come to commit fully to a process that allows Canada to build on the fundamental values of linguistic duality and cultural diversity?

> "The result [of the Royal Commission on Bilingualism and Biculturalism] was the official recognition of Canada's linguistic duality and multicultural heritage—the political birth of modern Canada—and the formal entrenchement of one of the most significant differences between Canada and the United States, one that has become more, not less, important over the past half-century."
>
> Michael Adams, *Fire and Ice*, 2003.

Such a process could be solidly grounded in the Canada of yesterday, today and tomorrow. It could rest on the great values forged over time and set out in the *Canadian Charter of Rights and Freedoms* and in all principles of governance:

- Sole and full citizenship (there are no half- or second-class citizens);
- Two shared Canadian languages (English and French) that allow individuals to connect, discuss and unite in finding a foundation for citizenship and making society work;
- Shared values (the rights, freedoms and values confirmed by the *Charter* and understood and shared by all, such as equality and respect).

The Commissioner believes that present circumstances are conducive to this kind of dialogue in Canada. The double influence of demographic changes within Canadian society and new government duties following the adoption of Bill S-3 amply justifies the launch of a national initiative to open a dialogue on how to update and give concrete expression to linguistic duality and cultural diversity in contemporary Canada. These matters would be discussed in the context of the country's competitiveness, its influence abroad and the involvement of civil society.

[25] www.ocol-clo.gc.ca/archives/sst_es/2004/DFAIT_MAECI/dfait_maeci_2004_e.htm

The framework to engage Canadians in this dialogue remains to be defined, but its success depends on a number of basic conditions:

- Strong political leadership clearly committed to the promotion of the Canadian model of linguistic development and diversity;
- A premise that allows linguistic duality to be considered beyond simple compliance with the Act;
- A vision that leads to concrete options for considering the federal government's duty to promote linguistic duality within the context of cultural diversity;
- A forum to discuss governance issues in order to foster and plan for the full participation of all Canadian citizens and to enable increased promotion of Canada's duality and diversity abroad.

Therefore, the Commissioner recommends:

That the Minister of Official Languages initiate a dialogue with the various stakeholders in Canadian society to identify the measures to take in order to fully integrate the fundamental values of linguistic duality and cultural diversity into our governance models and derive the full benefits that flow from them.



ENSURING COMPLIANCE

ENSURING COMPLIANCE

This part of the Annual Report deals with progress and setbacks in official languages as witnessed throughout 2005-2006. It provides detailed information ensuing from the roles of the Commissioner as linguistic ombudsman and as auditor.

As **ombudsman**, the Commissioner is responsible for dealing with complaints concerning official languages matters and providing independent feedback on the linguistic performance of institutions subject to the *Official Languages Act* (the Act). In her role as **auditor**, the Commissioner provides in-depth assessments of compliance with the Act and suggests courses of action to improve its implementation.

The Commissioner uses a number of tools to fulfill these responsibilities. She conducts evaluations, audits and follow-ups, leads investigations and prepares performance report cards. Only by using the full range of tools at her disposal can she determine whether federal institutions comply with the obligations under the Act.

The next three chapters deal with these issues. Chapter 6 looks at the assessment of key institutions* in the management of official languages and the implementation of government initiatives related to the *Action Plan for Official Languages*. The following chapter reviews the performance of over 30 institutions as well as success stories. Chapter 8 describes investigations, audits and follow-ups.

The data in these three chapters lead to some general observations. First, the federal government does particularly well in developing official languages plans and policies. A significant number of institutions have the necessary infrastructure to move this issue forward. Thus, each of these administrative tools is not an end in itself, but rather a means. It does not guarantee results.

The federal administration has also demonstrated a good ability to establish a number of technical processes related to its official languages obligations. For example, bilingual signage, including posters in meeting rooms encouraging employees to express themselves in their language of choice, is widely used within the government. However, these are some of the simplest and least demanding processes—and essentially amount to good display practices. More than 35 years after the adoption of the *Official Languages Act*, such static means are not enough. We must aim higher—much higher.

The real challenge facing public institutions is to fully integrate linguistic duality within their organizational culture. From this perspective, admittedly, there remains a long way to go. For instance, with regard to service to the public—a key indicator—the data clearly points to a levelling off and, even in some cases, a decline in the quality of service offered. Similarly, with respect to language of work, higher levels of performance are proving difficult to achieve. In other words, it cannot yet be said that the two linguistic groups enjoy equal treatment.

Moreover, a review of all the data gathered points to the fact that several institutions are still at the education and awareness stages. While these are certainly essential elements, they are largely inadequate if not accompanied by other equally forceful measures.

That being said, results vary from institution to institution. Some have achieved superior performance or shown initiative with respect to official languages. Other institutions,however, do not give this issue a high enough priority, despite repeated interventions from the Commissioner.

* Key institutions are: Privy Council Office, Public Service Human Resources Management Agency of Canada, Canadian Heritage, Justice Canada, and the Public Service Commission of Canada.

The fact remains that many federal institutions have a fragmented perception of the *Official Languages Act*. Too often, this results in an unconnected series of rules with a minimalist implementation. This issue was dealt with in an earlier chapter on the regulatory framework. The common elements linking the related notions of "service to the public," "language of work," "community vitality" and "promotion of linguistic duality" must be made more evident.

It is widely recognized that the world as a whole is greater than the sum of its parts, simply because the parts do not add up, but are correlated. Similarly, experience teaches that the same is also true of the *Official Languages Act*. The real success of its implementation depends on an overall appreciation of all its parts. It is only when the Act is implemented in this way that all its riches will be revealed.



CHAPTER **SIX**

MIDTERM REPORT ON THE ACTION PLAN AND ROLES OF KEY INSTITUTIONS IN THE MANAGEMENT OF OFFICIAL LANGUAGES

MIDTERM REPORT ON THE ACTION PLAN AND ROLES OF KEY INSTITUTIONS IN THE MANAGEMENT OF OFFICIAL LANGUAGES

INTRODUCTION

A number of institutions within the federal public service play leading roles in the implementation of the *Official Languages Act* (the Act). These are called key institutions, since they are responsible for providing guidance to federal departments and other agencies. They also play crucial leadership and coordination roles in implementing the Act. Most are responsible for helping to deploy major government initiatives related to the *Action Plan for Official Languages*. The manner in which they meet these responsibilities has a decisive impact on progress (or setbacks) throughout the federal public service.

This chapter addresses two themes related to the roles of key institutions.

First, the report takes stock of the implementation of the *Action Plan for Official Languages* (2003), following the Commissioner's comments on the Action Plan in the last two annual reports. In the 2004-2005 report, the Commissioner praised the efforts of a number of federal agencies to keep their commitments under the Action Plan, and she deplored the fact that other agencies had gotten off to a very slow start and noted a lack of consistency and coordination. In 2005-2006, the federal government published the *Update on the Implementation of the Action Plan for Official Languages* (Midterm Report); it is therefore timely to offer an overall assessment of the Action Plan's implementation since 2003.

In the second part of this chapter, the Commissioner delivers her first assessment of the work of key institutions based on a number of specific criteria. How do these agencies carry out their roles and perform some of their official languages responsibilities? Are they active and visible in carrying out their duties? How do they provide guidance to federal institutions that report to them? These are some of the questions the Commissioner addresses.

ACTION PLAN AND MIDTERM REPORT

The *Action Plan for Official Languages* is a broad-based government initiative designed to give new momentum to Canada's linguistic duality and the vitality of official language communities. The Plan was initiated in 2003 and involves investments of more than $750 million over five years.

The Action Plan has three principal axes:

AXIS 1: Education – minority-language education and second-language education.

AXIS 2: Official Language Community Development – early childhood services, health, justice, immigration, economic development and community support.

AXIS 3: Public Service – communication and service delivery, language of work, and participation of English- and French-speaking Canadians in the federal public service.

In October 2005, the federal government published its Midterm Report, which takes stock of progress and challenges in implementing the Action Plan.

Of course, the Commissioner has been monitoring the implementation of the Action Plan from the outset. This section presents her assessment of accomplishments to date.

AXIS 1: EDUCATION

The largest portion of the Action Plan's budget is dedicated to education. However, tangible progress in this area is hardly noticeable halfway through the term of the Action Plan. For a considerable time, targeted investments designed to build on existing efforts were mired in intergovernmental discussions and negotiations. Substantial funding was finally freed up in the Fall of 2005. Therefore, systematic, concerted efforts to achieve educational objectives were slow at being initiated, but there is no room for stagnation in this area. Over the last three years, there has been a

disturbing downward trend in enrolments in core French programs[26]. Canadian Heritage has inserted in its agreements with the provinces and territories a clause requiring them to report on participation rates in minority-language and second-language education, thus following up on a recommendation put forth by the Commissioner in previous reports (since 2002-2003).

AXIS 2: COMMUNITY DEVELOPMENT

Although some sectors are still lagging, generally speaking, this is the area where there has been the most progress in implementing the Action Plan.

If a first prize were awarded, the health field would no doubt be the winner. Many projects have been developed to benefit the Francophone communities in four areas: recruitment, training, research and networking. These interventions helped increase the number of enrolments, which have tripled since 2003, in French-language training programs for health professionals. The Société santé en français has also created 17 regional networks made up of professionals, service and training institutions, government authorities and community organizations. Health Canada, through the Société santé en français, is funding 67 French-language health services improvement projects in all regions of Canada.

Progress in Anglophone communities has been just as impressive. Coordinated by the Quebec Community Groups Network, one provincial and nine local and regional networks have been established. Some 30 projects aimed at improving access and adapting services for the Anglophone community have been approved in 13 of Quebec's 16 regions. McGill University is coordinating a major project to provide English-language training for health professionals working with English-speaking clients. There have also been efforts to encourage English-speaking health professionals to set up practice in regions where the need for English-language services is acute.

On the subject of justice in French, the Access to Justice in Both Official Languages Support Fund provided resources to initiate 18 projects in 2003-2004 and 31 projects in 2004-2005. The network of associations of French-language legal professionals has received funding for the 2003-2008 period. Although the impact of these measures has not yet been clearly felt, these investments have benefited activities in the following areas: training, the development of legal and linguistic tools, consultation mechanisms and increased awareness of access to justice.

Early childhood development in minority communities is another major concern. It is particularly worth noting that clauses providing for the creation of child-care spaces for official language communities were included in agreements in principle negotiated with the provinces[27] under the Early Learning and Child Care Initiative. However, it is difficult to understand the delay in providing the funding necessary to launch planned pilot projects on child-care services for official language communities.

Agreements on literacy at the national and provincial levels have led to the development of many initiatives in support of Francophone communities, with the following objectives: training literacy trainers and workers; enhancing organizational capacity; research; promoting family literacy; developing and experimenting with models and approaches in family literacy; networking and partnership. Initiatives supporting the Anglophone community have been slower, however.

In the area of immigration (a target for the Francophone side only), the first two years have been taken up by strategic planning and implementation of a coordination and consultation infrastructure. There has been real progress, but efforts must continue in order to have long-term impact on communities.

[26] See www.cpf.ca.

[27] It should be noted that the language clauses vary from province to province.

Economic development is a key component of community vitality. Until quite recently, initiatives in this area were too fragmented to have a significant impact on the structure of local economies. However, the recent integration of the Enabling Fund for human resources and economic development in the Action Plan now allows for better coordination of the work of departments active in the sector. It also calls for enhanced support in strategic economic development projects through the Coordinating Group on Economic Development and Employability (RDÉE) and the Community Economic Development and Employability Committees (the equivalent for the Anglophone community in Quebec).

AXIS 3: PUBLIC SERVICE

Studies by the Office of the Commissioner show that service delivery in both official languages has reached a plateau. The use of French as the language of work also remains problematic. (See the next chapter.)

Some breakthroughs in this area are nonetheless worth mentioning. First, in spite of the fact that it does not have sufficient resources to carry out its monitoring role, the Public Service Human Resources Management Agency of Canada has improved its capacity to measure progress within federal agencies. For example, the revision of official language policies in 2005 has clarified certain aspects of the implementation of the Act. Secondly, the use of imperative staffing (other than in clearly established exceptional circumstances) is a major step forward in the area of language of work. In addition, the Innovation Fund helps implement innovative projects that may be beneficial. However, the gap between the demand and supply of language training for public service staff is growing. The resources set aside by departments to meet this need are clearly insufficient to respond to the demand.

ACCOUNTABILITY FRAMEWORK

The Action Plan includes an Accountability Framework that requires departments to consult official language communities. Most of the organizations consulted agree that the Action Plan has promoted greater participation by communities. They particularly appreciated the work of the Privy Council Office in establishing candid, positive communications. The Action Plan has also led to renewed energy within communities.

A number of shortcomings remain, however. As the performance report cards show, certain institutions do not have strategic plans to coordinate their activities and to ensure appropriate targeting. Even existing strategic plans do not always clearly set out timelines. Finally, these plans, though essential, are only a first step, the means to an end. Whether they achieve convincing results remains to be seen.

PERFORMANCE MEASUREMENT FRAMEWORK

The Privy Council Office has developed a performance measurement framework under the Accountability plan, to be used to guide accountability and to evaluate the effectiveness of initiatives. The Commissioner is not convinced that the performance measurement framework adequately assesses the outcomes of the Action Plan. Several indicators are overly broad and insufficiently related to actual measures. More modest indicators closely linked to activities under the Action Plan would have been more appropriate.

Finally, the government itself admits in the Midterm Report that the implementation of the Action Plan has not been as transparent as it could have been. Data on activities and investments are not sufficiently accurate to allow for detailed accountability. In addition, some departments have delayed providing information without a valid explanation.

MIDTERM REPORT: VARYING RESULTS

The Action Plan has led to uneven progress, varying by sector and by linguistic community. Tangible results have been achieved for both language communities in such sectors as health services in the language of the minority, where high-quality projects have been implemented. Halfway through the term of the plan, however, significant shortcomings persist in certain areas. For instance, in the education sector, institutions have been very slow to implement initiatives, and action has repeatedly been delayed. In other sectors, such as literacy, clear results have been achieved, but only for the Francophone community.

As well, the federal government has acknowledged that additional measures are required in areas such as arts and culture, which are not covered by the Action Plan. The government also recognizes the need to reinforce the research component to respond better to the needs of official language communities. There will be catching up to do in some areas of the Action Plan, and the scope of work will need to be broadened. Once again, effective horizontal governance of these issues will be an essential element in the Action Plan's success.

ASSESSMENT OF KEY INSTITUTIONS

During 2005-2006, the Commissioner assessed the work of five institutions that play a central role in the area of official languages. Although their mandates differ, they have a basic responsibility in common: to set the tone and exercise strong leadership in official languages. Since leadership is a shared responsibility, the resulting action must be coordinated. This issue has been addressed at length in an earlier chapter dealing with horizontal governance.

The assessment targeted the following agencies:

- The **Privy Council Office**[28], which plays a central role in the implementation of the government's Action Plan and also supports the Minister of Official Languages.
- The **Public Service Human Resources Management Agency of Canada**, which manages the official languages program for all institutions covered by the Act regarding service to the public, language of work and equitable participation.
- **Canadian Heritage**, which coordinates the implementation of Part VII of the Act, designed to foster the development of official language communities in a minority setting and the promotion of English and French in Canadian society.

Methodology

For the purposes of this assessment, the Office of the Commissioner developed a framework of **six assessment criteria** common to all institutions:

- **Visibility of official languages mandate.**
- **Appropriate guidance.**
- **Attention to outcomes in the field.**
- **Consultation of communities as part of its mandate.**
- **Self-assessment of performance.**
- **Creation of a workplace conducive to the use of both official languages by staff.**

This exercise is not intended to be a comprehensive assessment of all official languages responsibilities of key institutions, nor an assessment of horizontal coordination.

- **Justice Canada**, which provides legal advice to the government and its institutions and has a monitoring role in ensuring the respect of official languages in the development of bills, regulations, guidelines and policies.
- The **Public Service Commission**, which takes on the important role of monitoring the implementation of linguistic provisions in public service staffing.

OBSERVATIONS

The following general observations are supported by examples drawn from individual reports on key institutions. These reports and other details about the exercise can be found on the Web site of the Office of the Commissioner (www.ocol-clo.gc.ca/archives/ar_ra/2005_06/key_institutions_cle_e.htm).

[28] In February 2006, the Official Languages Branch, which is responsible for coordinating the management of official languages within the federal government, was transferred from the Privy Council Office to the Department of Canadian Heritage.

In the context of this exercise, the Commissioner sought to better understand how key institutions **make their mandate visible in matters of official languages**. It is encouraging to find that key institutions generally do a good job in this area. Each one makes appropriate use of its Web site and annual report to publicize its mandate.

The second assessment benchmark was the responsibility of each key institution to **provide guidance**. The Commissioner examined whether key institutions provide appropriate guidance to the federal administration under their specific official languages responsibilities. Some successes were observed. For example, the Privy Council Office is to be commended for having sent its first reminder to federal institutions following the adoption of Bill S-3. It reminds them of their responsibility to take measures to implement Part VII of the Act. In other respects, Justice Canada rigorously prepares case summaries and analyses jurisprudential trends in language rights for its network of legal counsel who, in turn, support government departments. Another example: the Human Resources Management Agency provides guidance to the federal public service by offering interpretations of its policies and directives and providing training for managers. The Commissioner did note a number of areas for improvement, however. For example, Canadian Heritage should be more affirmative in providing guidance on implementing Bill S-3 to all institutions subject to the Act.

Do key institutions **monitor outcomes** in the field? Have they created appropriate mechanisms to survey and evaluate implementation outcomes in areas where they provide guidance to the federal public service? Although the Commissioner noted some efforts in this area, most of the work clearly remains to be done. The Privy Council Office, for example, has created a performance measurement framework to help it evaluate the effectiveness of initiatives taken by institutions targeted by the Action Plan.[29] However, more sustained effort is needed to ensure that institutions are serious about following up and that they consult official language minority communities consistently. In addition, it must also intervene with parties concerned to ensure that key institutions subject to the Action Plan fulfill their commitments completely and in a timely manner.

Do key institutions **consult communities** in carrying out their mandate? If so, how? Although the answers to this question vary, some institutions perform well, especially the Privy Council Office, which formally consults official language minority communities twice a year: once involving senior officials of institutions targeted by the Action Plan, and once with the ministers responsible for the same institutions. As well, Justice Canada consults official language communities through the Advisory Committee—Justice in Official Languages.

The Commissioner also sought to determine whether key institutions **evaluate their own performance**. Do they use independent evaluators? Do they evaluate the leadership they show in the area of official languages? Here again, the results are mixed. On the one hand, the Commissioner found good practices in some institutions. Canadian Heritage, for example, has assessed some aspects of its programs and implemented a mechanism to determine the effectiveness of its leadership. Other institutions have developed or implemented management tools. On the other hand, the Commissioner has found that some institutions, including the Public Service Human Resources Management Agency, could do a better job of evaluating their leadership within the federal public service in the area of official languages.

The final assessment benchmark for key institutions dealt with the **creation of a workplace conducive** to the use of both official languages. How do institutions model the creation of such a workplace? The Public Service Commission, for one, has offered information sessions for managers and staff on language of work, and it stands out for the high bilingual capacity of its senior managers (97%) and its supervisors (95%) in bilingual positions.

[29] The institutions targeted by the Action Plan are: Canadian Heritage, the Treasury Board Secretariat (the Public Service Human Resources Management Agency of Canada has taken over Secretariat responsibilities under the Action Plan), Health Canada, Human Resources Development Canada (now known as Human Resources and Social Development Canada), Industry Canada, Justice Canada, Citizenship and Immigration Canada, and the Privy Council Office (Intergovernmental Affairs).

CONCLUSION

This section has provided an opportunity to present the assessment exercise of the work of key institutions against a number of benchmarks related to their roles in the area of official languages. Key institutions perform well in some areas, but need to improve in others.

Although not a benchmark in the Commissioner's assessment, skill in horizontal governance appears to be an essential condition for key institutions to exercise strong and coordinated leadership.

This was the first assessment of key institutions conducted by the Office of the Commissioner. There will certainly be more. Over the coming years, assessments will focus more closely on the outcomes produced by key institutions' systems, infrastructures and leadership.



CHAPTER SEVEN
PERFORMANCE REPORT CARD FOR INSTITUTIONS AND SUCCESS STORIES

PERFORMANCE REPORT CARD FOR INSTITUTIONS AND SUCCESS STORIES

INTRODUCTION

This chapter is partly a result of a recommendation by the Senate Standing Committee on Official Languages, which requested that the successes and lapses in the implementation of the *Official Languages Act* (the Act) be better known. It consists of two main sections.

The first presents an annual report card on the performance of federal institutions. It aims to describe and increase awareness of the activities of certain federal institutions in implementing the Act. At the same time, the Commissioner aims at increasing the accountability these institutions assume for linguistic duality in Canada.

The second, "Showcase of Success Stories," highlights the contribution of federal councils in advancing official languages in Canada this year. The 2005-2006 exercise also identifies a number of federal institutions that have distinguished themselves by reason of their commitment and initiatives. Finally, the Commissioner pays tribute to a senior federal executive by awarding the Leon Leadership Award for 2005-2006.

PERFORMANCE REPORT CARD FOR FEDERAL INSTITUTIONS

This is the second edition of the Commissioner's Report Card for Federal Institutions. (See tables on pages 67 to 71.)

Firstly, it should be noted that this year's report card includes three additional federal institutions. Agriculture and Agri-Food Canada now figures in the "Economy, Transport and Security" portfolio, while Social Development Canada and the Canadian Museum of Civilization Corporation have been included into the "Social, Cultural and Other Institutions" portfolio.

Methodology

Performance is measured against 13 basic criteria grouped under five factors. Each basic criterion applies to all institutions subject to the Act, regardless of their respective mandate. The criteria were established following consultations with several stakeholders. A relative weighting has been assigned to each of the 13 criteria to calculate an overall score for each institution. It was also possible to calculate an overall score for all of the institutions according to the factors that were examined. The detailed scoring guide describes the methodology used by analysts to score institutions. The guide can be found at:

www.ocol-clo.gc.ca/archives/ar_ra/2005_06/rating_guide_notation_e.htm

All institutions evaluated last year are still part of the report card in 2005-2006, with the sole exception of the Public Service Commission, which was assessed this year in terms of its coordination and leadership role in the area of appointments to bilingual positions in the public service.[30] The scope of the report card will broaden over time to record changes in institutional performance and the degree of commitment of the federal public service to official languages.

[30] See the section on the roles of key institutions in Chapter 6.

METHODOLOGICAL CONSIDERATIONS

It is worth noting that the methods used to gather data varied according to the factor being assessed. First, OCOL employees carried out direct field observations to measure the service provided to the public in the language of the linguistic minority: visual active offer, active offer and quality of in-person service and over the telephone. For other factors, our office used other sources of information (interviews, study of relevant documents and analysis of statistical data on the composition of the workforce and its bilingual capacity). In the case of service to the public and equitable participation, greater emphasis was placed on results. In regard to other factors, structural mechanisms, in particular, were examined.

Finally, this performance evaluation looked at a limited number of federal institutions, that is, over 30 out of approximately 200 in total.

PRESENTATION OF RESULTS

The results are presented in a manner that permits quick comparisons between institutions with similar characteristics. The "Economy, Transport and Security" portfolio is presented on pages 67, 68 and 69 of the report card, and the "Social, Cultural and Other Institutions" portfolio on pages 70 and 71.

The results of last year's evaluation are also shown to highlight changes in institutions' performance. The results are presented here in summary; more detailed information on the various institutions is presented in fact sheets posted on the OCOL Web site.[31]

The emoticons summarize the results:

☺☺ Exemplary
☺ Good
😐 Fair
☹ Poor
☹☹ Very Poor

The left hand column sets out the evaluation criteria and their relative value. The overall score is a combination of scores for each of the evaluated items. Changes in performance are highlighted in colour for ease of reading.

[31] www.ocol-clo.gc.ca/archives/ar_ra/2005_06/list_institutions_liste_e.htm

PORTFOLIO: ECONOMY-TRANSPORT-SECURITY

- decline
- improvement

	Border Services		Fisheries and Oceans		Public Works		Canada Post		Canadian Forces		RCMP		Revenue	
	2004-2005	2005-2006	2004-2005	2005-2006	2004-2005	2005-2006	2004-2005	2005-2006	2004-2005	2005-2006	2004-2005	2005-2006	2004-2005	2005-2006
MANAGEMENT														
a) An accountability framework, an action plan and accountability mechanisms are in place (5%)	😐	😐	☹	😐	😐	☹	🙂	🙂	🙂🙂	🙂🙂	☹	☹	🙂🙂	🙂🙂
b) Visibility of official languages in the organization (5%)	😐	😐	😐	😐	🙂	☹	😐	🙂	🙂	🙂	😐	😐	🙂🙂	🙂🙂
c) Complaints (5%)	☹	☹	☹	😐	☹	☹☹	😐	☹	☹☹	☹☹	☹	☹	🙂🙂	🙂🙂
SERVICE TO THE PUBLIC – PART IV														
a) Bilingual services advertised to the public and sufficient bilingual staff (4%)	😐	😐	🙂	🙂	😐	🙂	😐	😐	☹	☹	🙂	☹	🙂	☹
b) Findings on active offer and service delivery (15%)	😐	😐	☹	☹	☹	☹☹	😐	☹	☹☹	☹	☹☹	☹	😐	😐
c) The service agreements delivered by third parties or in partnership provide for the delivery of bilingual services (2%)	😐	😐	☹	😐	😐	😐	🙂	🙂	🙂	🙂	☹	☹	😐	😐
d) Bilingual services quality monitoring (4%)	🙂	🙂	🙂	🙂	😐	😐	🙂🙂	🙂🙂	😐	😐	☹	😐	🙂🙂	🙂🙂
LANGUAGE OF WORK – PART V														
a) Adequate bilingual supervision and language of work policy (12.5%)	😐	😐	😐	😐	🙂	🙂	😐	😐	☹	☹	🙂	🙂	😐	😐
b) Establishment of an environment conducive to both official languages (12.5%)	😐	😐	😐	😐	😐	😐	🙂	🙂	😐	😐	😐	🙂	🙂🙂	🙂🙂
EQUITABLE PARTICIPATION – PART VI														
a) Percentage of Francophone participation throughout Canada (5%)	🙂🙂	🙂🙂	🙂🙂	🙂🙂	🙂🙂	🙂	🙂	🙂🙂	🙂🙂	🙂🙂	🙂🙂	🙂🙂	🙂🙂	🙂🙂
b) Percentage of Anglophone participation in Quebec (5%)	🙂🙂	🙂🙂	☹	☹	☹	☹	😐	😐	N/A*	N/A*	🙂🙂	🙂🙂	😐	😐
DEVELOPMENT OF OL MINORITY COMMUNITIES AND PROMOTION – PART VII														
a) Strategic planning and the development of policies and programs take into account the development of minority language communities (12.5%)	😐	😐	🙂	☹	🙂	🙂	🙂🙂	🙂🙂	🙂	🙂	😐	😐	🙂🙂	🙂🙂
b) Strategic planning and the development of policies and programs take into account the promotion of linguistic duality (12.5%)	😐	😐	🙂	☹	🙂	🙂	🙂🙂	🙂🙂	☹	🙂	☹	☹	🙂🙂	🙂🙂
OVERALL RATING:	😐	😐	😐	☹	😐	☹	🙂	🙂	☹	😐	☹	☹	🙂	🙂

* Given that members of the Canadian Forces are very mobile, the representation of both language groups will not correspond to provincial demographic statistics.

PORTFOLIO: ECONOMY-TRANSPORT-SECURITY *(CONTINUED)*

decline
improvement

	Environment		Industry		Transport		Passport		Mortgage and Housing		Air Transport Security Authority		Business Development Bank	
	2004-2005	2005-2006	2004-2005	2005-2006	2004-2005	2005-2006	2004-2005	2005-2006	2004-2005	2005-2006	2004-2005	2005-2006	2004-2005	2005-2006
MANAGEMENT														
a) An accountability framework, an action plan and accountability mechanisms are in place (5%)	😐	🙂	🙂🙂	🙂🙂	😐	🙂🙂	😐	😐	🙂	🙂	😐	😐	🙂	🙂
b) Visibility of official languages in the organization (5%)	😐	🙂	🙂	🙂	🙂	🙂	😐	😐	🙂🙂	🙁	😐	🙂	🙂	🙂
c) Complaints (5%)	😐	😐	🙁	🙂	😐	😐	😐	🙂	🙂🙂	🙂🙂	🙂	🙁	🙂🙂	🙂🙂
SERVICE TO THE PUBLIC – PART IV														
a) Bilingual services advertised to the public and sufficient bilingual staff (4%)	😐	😐	🙂	🙂	🙂	🙂	🙂	🙂	😐	😐	🙂🙂	🙁	🙂🙂	🙁
b) Findings on active offer and service delivery (15%)	🙁🙁	🙁🙁	🙁	🙁	🙁	😐	😐	😐	🙁	🙁🙁	🙁	🙁	🙁🙁	🙁
c) The service agreements delivered by third parties or in partnership provide for the delivery of bilingual services (2%)	🙂	🙂	😐	😐	🙁	🙂	🙂🙂	🙂🙂	🙂🙂	🙂🙂	🙂🙂	🙁	🙂🙂	🙂🙂
d) Bilingual services quality monitoring (4%)	😐	😐	😐	😐	🙂	🙂🙂	🙂	🙂	😐	😐	🙂	🙁	😐	🙂
LANGUAGE OF WORK – PART V														
a) Adequate bilingual supervision and language of work policy (12.5%)	🙂	🙂	🙂	🙂	😐	🙂	🙁	🙁	🙂🙂	🙂🙂	🙁	😐	🙂	🙂
b) Establishment of an environment conducive to both official languages (12.5%)	🙁	😐	😐	😐	😐	🙂	😐	😐	🙂🙂	🙂🙂	😐	😐	🙂	🙂
EQUITABLE PARTICIPATION – PART VI														
a) Percentage of Francophone participation throughout Canada (5%)	🙂🙂	🙂🙂	🙂	🙂	🙂🙂	🙂🙂	🙂	🙂	🙂🙂	🙂🙂	🙂🙂	🙁	🙂	🙂
b) Percentage of Anglophone participation in Quebec (5%)	🙂🙂	🙂🙂	🙂	🙂	😐	🙂	🙂	🙂	😐	😐	N/A*	N/A*	🙂🙂	🙂🙂
DEVELOPMENT OF OL MINORITY COMMUNITIES AND PROMOTION – PART VII														
a) Strategic planning and the development of policies and programs take into account the development of minority language communities (12.5%)	😐	😐	🙂	🙂	🙁	😐	😐	😐	🙂	🙂🙂	😐	😐	🙂🙂	🙂🙂
b) Strategic planning and the development of policies and programs take into account the promotion of linguistic duality (12.5%)	😐	😐	🙂	🙂	🙁	😐	🙁	😐	🙂	🙂	🙁	🙂	😐	🙂
OVERALL RATING:	🙁	😐	😐	😐	🙁	😐	😐	😐	🙂	🙂	😐	😐	😐	🙂

No staff in Quebec (excluding NCR).

PORTFOLIO: ECONOMY-TRANSPORT-SECURITY *(CONTINUED)*

- decline
- improvement
- ☒ not assessed in 2004-2005

	Food Inspection Agency		NAV CANADA		Tourism Commission		VIA Rail		Macdonald-Cartier Airport		Agriculture and Agri-Food	
	2004-2005	2005-2006	2004-2005	2005-2006	2004-2005	2005-2006	2004-2005	2005-2006	2004-2005	2005-2006	2004-2005	2005-2006
MANAGEMENT												
a) An accountability framework, an action plan and accountability mechanisms are in place (5%)	😐	😊😊	😐	😊	☹	☹	☹	😐	☹	😊	☒	😊
b) Visibility of official languages in the organization (5%)	😊	😊	😐	😐	😐	☹	😐	😊	😐	😐	☒	😊
c) Complaints (5%)	☹	😊😊	😊	😊	☹	☹	😐	😐	☹	😊	☒	😐
SERVICE TO THE PUBLIC – PART IV												
a) Bilingual services advertised to the public and sufficient bilingual staff (4%)	😐	😊	😊😊	☹	☹	😐	😊😊	☹	😊😊	☹	☒	😐
b) Findings on active offer and service delivery (15%)	☹☹	☹☹	😊😊	☹	😊😊	😊😊	☹	☹	😊	😊	☒	☹☹
c) The service agreements delivered by third parties or in partnership provide for the delivery of bilingual services (2%)	😐	😊	😐	😐	☹	☹	😐	😐	😐	😊😊	☒	☹☹
d) Bilingual services quality monitoring (4%)	😐	😊	😐	😊	😐	😐	😊	😊	😐	😊	☒	😊
LANGUAGE OF WORK – PART V												
a) Adequate bilingual supervision and language of work policy (12.5%)	😐	😊	☹	☹	😐	😐	☹	😐	😐	😊	☒	😐
b) Establishment of an environment conducive to both official languages (12.5%)	😐	😊	☹	☹	☹	☹	😐	😐	😐	😊	☒	😊
EQUITABLE PARTICIPATION – PART VI												
a) Percentage of Francophone participation throughout Canada (5%)	😊😊	😊😊	😊😊	😊😊	😊	😊	😊😊	😊😊	😊😊	😊😊	☒	😊😊
b) Percentage of Anglophone participation in Quebec (5%)	☹	☹	😊	😊😊	N/A*	N/A*	😊😊	😊😊	N/A*	N/A*	☒	😊
DEVELOPMENT OF OL MINORITY COMMUNITIES AND PROMOTION – PART VII												
a) Strategic planning and the development of policies and programs take into account the development of minority language communities (12.5%)	😐	😊	☹	☹	☹	☹	😐	😐	N/A**	N/A**	☒	😊
b) Strategic planning and the development of policies and programs take into account the promotion of linguistic duality (12.5%)	😐	😐	☹☹	☹	☹	☹	😐	😐	N/A**	N/A**	☒	😊
OVERALL RATING:	☹	😐	☹	😐	☹	☹	😐	😐	😐	😊	☒	😐

* No staff in Quebec (excluding NCR).

** Part VII of the Act does not apply to the Ottawa Macdonald-Cartier International Airport Authority.

PORTFOLIO: SOCIAL-CULTURAL-OTHER INSTITUTIONS

- decline
- improvement
- ☒ not assessed in 2004-2005

	Health Canada		Human Resources		Social Development		CBC/Radio-Canada		Citizenship and Immigration		Statistics	
	2004-2005	2005-2006	2004-2005	2005-2006	2004-2005	2005-2006	2004-2005	2005-2006	2004-2005	2005-2006	2004-2005	2005-2006
MANAGEMENT												
a) An accountability framework, an action plan and accountability mechanisms are in place (5%)	☺	☺	☺	☺	☒	😐	☺	😐	☺☺	☺☺	☺☺	☺☺
b) Visibility of official languages in the organization (5%)	☺	☺☺	☺	☺	☒	☺	☺	☺	☺☺	☺☺	☺	☺
c) Complaints (5%)	😐	😐	☹☹	😐	☒	☺☺	☺	☺	☺	☺	☺☺	☺☺
SERVICE TO THE PUBLIC – PART IV												
a) Bilingual services advertised to the public and sufficient bilingual staff (4%)	😐	😐	😐	☺	☒	☺	☺☺	😐	☺	☺	☺	☺
b) Findings on active offer and service delivery (15%)	☹	☹	☹	😐	☒	😐	😐	☹	☹	☹	😐	☺
c) The service agreements delivered by third parties or in partnership provide for the delivery of bilingual services (2%)	☺	☺	😐	😐	☒	😐	😐	😐	😐	😐	☺☺	☺☺
d) Bilingual services quality monitoring (4%)	☺	☺☺	☺	☺	☒	☺☺	☺	😐	😐	😐	☺☺	😐
LANGUAGE OF WORK – PART V												
a) Adequate bilingual supervision and language of work policy (12.5%)	😐	☺	☺	😐	☒	😐	😐	☺	☺	☺	☺	☺
b) Establishment of an environment conducive to both official languages (12.5%)	😐	☺☺	😐	😐	☒	☺	😐	😐	☺	☺	☺	☺☺
EQUITABLE PARTICIPATION – PART VI												
a) Percentage of Francophone participation throughout Canada (5%)	☺☺	☺☺	☺☺	☺☺	☒	☺☺	☺☺	☺☺	☺☺	☺☺	☺	☺
b) Percentage of Anglophone participation in Quebec (5%)	😐	😐	☹	☹	☒	☹	😐	😐	☺☺	☺☺	☹☹	😐
DEVELOPMENT OF OL MINORITY COMMUNITIES AND PROMOTION – PART VII												
a) Strategic planning and the development of policies and programs take into account the development of minority language communities (12.5%)	☺☺	☺☺	☺☺	☺☺	☒	☺☺	☺☺	☺☺	☺☺	☺☺	☺☺	☺☺
b) Strategic planning and the development of policies and programs take into account the promotion of linguistic duality (12.5%)	☺☺	☺☺	☺	☺☺	☒	☺	☺☺	☺☺	☺☺	☺☺	☺☺	☺☺
OVERALL RATING:	😐	☺	😐	😐	☒	☺	☺	😐	☺	☺	☺	☺☺

PORTFOLIO: SOCIAL-CULTURAL-OTHER INSTITUTIONS *(CONTINUED)*

decline
improvement
☒ not assessed in 2004-2005

	Parks		National Arts Centre		National Capital Commission		National Film Board		Canadian Museum of Civilization		Overall Average	
	2004-2005	2005-2006	2004-2005	2005-2006	2004-2005	2005-2006	2004-2005	2005-2006	2004-2005	2005-2006	2004-2005	2005-2006
MANAGEMENT												
a) An accountability framework, an action plan and accountability mechanisms are in place (5%)	☺	☺	☹	☹	☺	☺	😐	😐	☒	😐	70%	73%
b) Visibility of official languages in the organization (5%)	☺	☺	☺	☺	☺	☺	☺☺	☺☺	☒	☺		
c) Complaints (5%)	☺	☺	☺☺	☺☺	☺	☺	☺☺	☺☺	☒	☺		
SERVICE TO THE PUBLIC – PART IV												
a) Bilingual services advertised to the public and sufficient bilingual staff (4%)	☺☺	☹	☺☺	☺☺	☺☺	☹	☺☺	☺☺	☒	☺	62%	61%
b) Findings on active offer and service delivery (15%)	☹	☹	☺☺	☹	☺	☺	☺	☺	☒	☺☺		
c) The service agreements delivered by third parties or in partnership provide for the delivery of bilingual services (2%)	☺	☺	😐	😐	☺	☺☺	😐	😐	☒	☺		
d) Bilingual services quality monitoring (4%)	☺	☺☺	☺☺	☹	☺	☺	☺	☹	☒	😐		
LANGUAGE OF WORK – PART V												
a) Adequate bilingual supervision and language of work policy (12.5%)	☺	☺	☺	☺	☺	☺	☺☺	☺☺	☒	☺	65%	69%
b) Establishment of an environment conducive to both official languages (12.5%)	☺	☺☺	😐	😐	☺	☺	😐	😐	☒	☺		
EQUITABLE PARTICIPATION – PART VI												
a) Percentage of Francophone participation throughout Canada (5%)	☺☺	☺☺	☺☺	☺☺	☺	☺	☺	☺	☒	☺	83%	83%
b) Percentage of Anglophone participation in Quebec (5%)	☹☹	☹☹	N/A*	N/A*	N/A*	N/A*	☺☺	☺☺	☒	N/A*		
DEVELOPMENT OF OL MINORITY COMMUNITIES AND PROMOTION – PART VII												
a) Strategic planning and the development of policies and programs take into account the development of minority language communities (12.5%)	☺☺	☺☺	😐	☺	☺	☺☺	☺	☺	☒	☺	74%	78%
b) Strategic planning and the development of policies and programs take into account the promotion of linguistic duality (12.5%)	☺	☺☺	😐	☺	☺☺	☺☺	☺☺	☺☺	☒	☺		
OVERALL RATING:	☺	☺	☺	☺	☺	☺	☺	☺	☒	☺	69%	71%

* No staff in Quebec (excluding NCR).

FINDINGS AND ANALYSIS

General findings

An analysis of the report card allows the overall institutional performance to be rated according to the factors examined:

- **Program management** – Overall, institutions obtained a performance rating of 73%, deemed "fair." A slightly higher mark would place them in the category of "good."
- **Service to the public** – Institutions obtained a collective grade of 61%, barely attaining the "fair" category. This disappointing result may indicate why the offer and availability of bilingual service to the Canadian public, in person or over the telephone, is not improving. This issue is discussed later in this chapter.
- **Language of work** – Institutions registered a grade of 69% for their efforts to reach their language-of-work objectives. This performance is considered "fair."
- **Equitable participation** – With respect to equitable participation, the institutions earned a "good" performance of 83%.
- **Development of official language communities and promotion of equal status of English and French** – Institutions obtained an overall performance grade of "good." Their rating of 78% is partly explained by the fact that 15 of the 31 institutions evaluated were already required to develop an action plan and report on these matters to Canadian Heritage. Thus, they were better prepared in terms of the evaluation criteria used. Emphasis must now be placed on results, following the adoption of Bill S-3, which mandates federal institutions to take positive steps to contribute to the development of communities and the promotion of linguistic duality in Canadian society.

Grading of performance factors

Exemplary	90-100%
Good	75-89%
Fair	60-74%
Poor	45-59%
Very Poor	44% and less

In light of these general findings, the Commissioner believes that it is useful to examine more closely the two factors registering the poorest institutional performance, namely, service to the public and language of work.

Service to the public

Bilingual capacity

Obviously, an essential element in offering good service is adequate bilingual capacity on the part of employees in federal institutions.

This year, the Commissioner asked all institutions being evaluated to provide data on the bilingual capacity of staff designated to offer bilingual service directly to the public. Most did so, but some were unable to, which casts doubt on their ability to serve the public properly and meet their linguistic obligations.

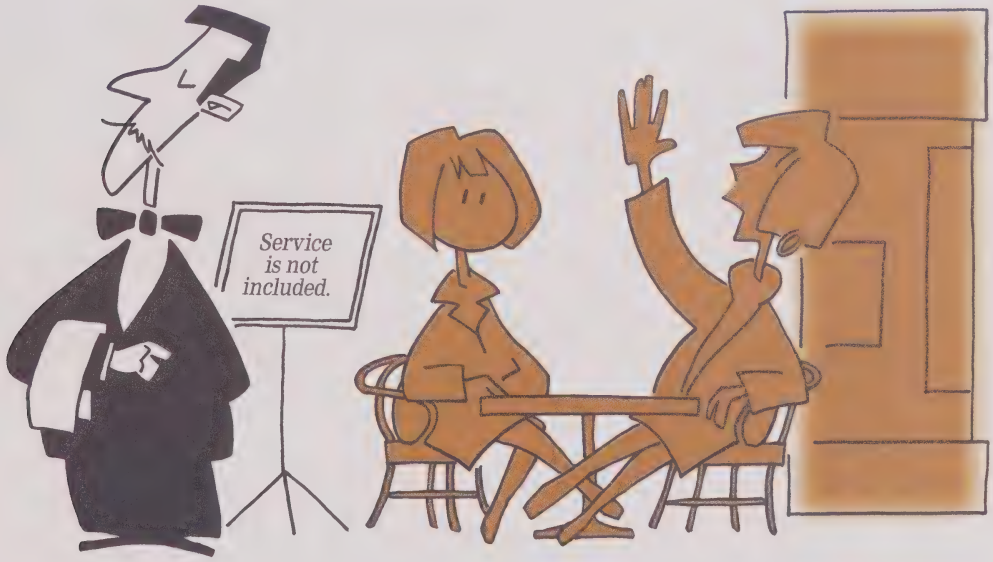
In addition to ensuring bilingual capacity, institutions must take additional measures to guarantee and respect the equality of English and French in service delivery. For example, ongoing monitoring of the quality of bilingual service should be more anchored in the culture of the federal public service. Too often, the outcomes of bilingual service are not evaluated and staff and managers responsible for service delivery are not sufficiently accountable. The same can be said of services delivered by third parties or in partnership. Finally, with a few exceptions, field observations of in-person service have not shown significant improvements this year.[32]

Active Offer

Active offer requires those delivering services to indicate to members of the public (verbally, visually and otherwise) that they can address employees and receive services in both official languages. Employees must ensure that the public is comfortable in dealing with federal institutions in the language of their choice.

An analysis of data collected during this evaluation confirms yet again that the active offer of bilingual services is not yet truly part of the service culture of organizations. In fact, active offer in person is practiced less than one time in four. The situation is scarcely better in terms of other forms of active offer.[33] Institutions subject to the Act must ensure that staff assigned to serve the public is properly trained in providing active offer and is evaluated for compliance.

On a regional basis, our observations show that visual active offer has clearly declined in Quebec. In the National Capital Region, visual and active offer seem to also have lost some ground. Results concerning active offer by staff are also not encouraging in Prince Edward Island and Alberta, for example.



"IT'S TIME TO MOVE FROM A STANDARD OF ROUTINE SERVICE TO A CULTURE OF SERVICE EXCELLENCE"[34] [TRANSLATION]

[32] Results for each institution are posted on the Web site of the Office of the Commissioner (www.ocol-clo.gc.ca/archives/ar_ra/2005_06/inperson_observations_enpersonne_e.htm).

[33] i.e. recorded telephone messages on telephone lines advertised as bilingual service points in BUROLIS, in telephone directories or in minority language media, as well as greetings by attendants who answer such lines.

[34] *Vers une nouvelle relation entre le gouvernement et les citoyens*, Summary of the colloquium proceedings, CEFRIO, Quebec, May 2005.

In-person service

Overall, observations by the Office of the Commissioner show that in-person service has not really improved over the last year. Nationally, it is estimated again this year that service delivery in the minority official language is adequate three times out of four. This finding leads the Commissioner to conclude that the quality of bilingual services offered to the public at the national level is stagnating.[35]

The following table shows the results of observations by province and territory, as well as last year's results for comparison. For each evaluated item, the left-hand figure shows the number of successful observations, and the right-hand figure shows the total number of observations.[36]

Table 1
Results by region: Observations on in-person service

REGION	VISUAL ACTIVE OFFER		ACTIVE OFFER BY STAFF		ADEQUATE SERVICE	
	2004-2005	2005-2006	2004-2005	2005-2006	2004-2005	2005-2006
N.L.	3/5	10/12	1/5	5/12	3/5	4/12
N.S.	9/18	15/24	5/18	4/24	10/18	12/24
P.E.I.	7/8	10/17	0/8	1/17	3/8	8/17
N.B.	25/26	32/36	7/26	8/36	24/26	30/36
Quebec	40/50	30/73	10/50	7/73	40/50	44/73
NCR	22/23	28/39	16/23	15/39	23/23	30/39
Ontario	44/58	50/74	15/58	19/74	37/58	42/74
Manitoba	10/13	16/23	2/13	11/23	4/13	13/23
Saskatchewan	13/14	22/28	4/14	15/28	7/14	15/28
N.W.T.	2/6	2/4	0/6	1/4	3/6	2/4
Alberta	16/22	10/21	3/22	2/21	17/22	10/21
B.C.	15/21	16/25	3/21	8/25	17/21	18/25
Yukon	2/3	4/6	0/3	2/6	2/3	5/6

[35] The sample used for field data collection was established by Statistics Canada and was primarily designed to collect representative information in order to evaluate the performance of each institution.

[36] It should be noted that the Office of the Commissioner did not carry out any observations on in-person service in Nunavut.

What about service delivery over the telephone? The following table shows results for services delivered over the telephone in each province and territory.[37]

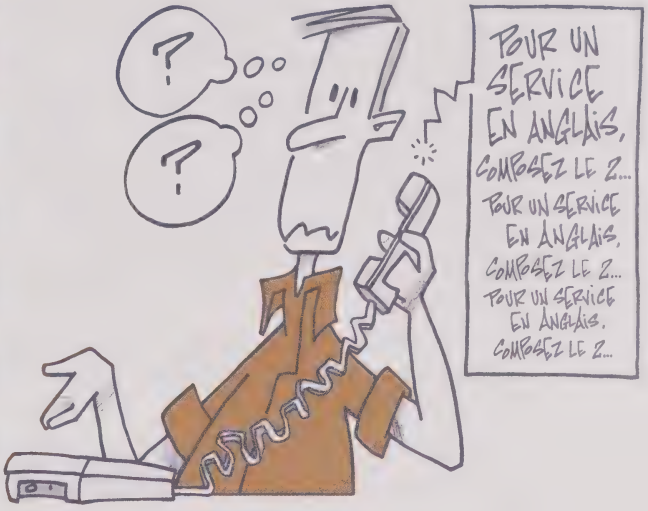
Table 2
Results by region:
Observations on telephone service

REGION	ACTIVE OFFER	ADEQUATE SERVICE
N.L.	9/10	4/10
N.S.	18/25	18/25
P.E.I.	12/16	11/16
N.B.	31/33	31/33
Quebec	43/74	59/74
NCR	32/37	31/37
Ontario	59/75	56/75
Manitoba	11/20	12/20
Saskatchewan	14/28	17/28
N.W.T.	2/4	2/4
Alberta	14/22	16/22
B.C.	19/29	16/29
Yukon	3/6	4/6

New Brunswick stands out in terms of active offer and delivering service over the telephone in the minority official language. Newfoundland and Labrador also garners a positive review for actively offering service in both official languages. However, this latter province must ensure that it has sufficient infrastructure to deliver the expected service in the minority official language.

The mediocre performance in some provinces is disappointing. After all, many of the telephone lines checked were answered by an automated system or an answering machine. Yet, it would be so simple to set up bilingual messages. Officers from the Office of the Commissioner even found that some telephone numbers advertised as offering bilingual service turned out to be unilingual lines offering services only in the language of the majority.

For the Commissioner, this is an area of zero tolerance. Promoting the equality of English and French necessarily requires appropriate advertising of office addresses and telephone numbers where services of equal quality are offered in the official language of choice.



Language of Work

The Commissioner's earlier studies[38] clearly show that technical measures—such as offering workplace documents in both languages or providing language training for managers and supervisors who do not meet the linguistic requirements of their positions—are not enough. Strong leadership is needed to create a culture of respect for and acceptance of the linguistic values that lie at the heart of the *Official Languages Act*. The study on language of work in the National Capital Region showed that English often prevails in both verbal and written communications, mainly because many supervisors lack adequate French language skills, leading to an organizational culture in which

[37] Data on "active offer" do not distinguish between various types of initial contact (automated system, answering machine or attendant). The "adequate service" column reflects the number of occasions where the service was delivered in the minority official language with a level of quality comparable to the service delivered in the majority language.

[38] Office of the Commissioner of Official Languages, *Making It Real: Promoting Respectful: Co-existence of the Two Official Languages at Work* (April 2005) and Office of the Commissioner of Official Languages, *Walking the Talk: Language of Work in the Federal Public Service* (March 2004).

working in English is a well-established habit. On the other hand, in bilingual regions in Quebec, French dominates as the language of work in departments, except for Crown corporations, where a higher proportion of employees are English-speaking than in government departments, and the use of both languages is more evenly balanced.

It is encouraging to see that almost all departments evaluated have improved the bilingual capacity of senior management. At Passport Canada, however, only 60% of senior managers in bilingual positions meet the linguistic requirements of their positions. This institution has much catching up to do.

Another positive finding is that the bilingual capacity of supervisors in bilingual regions has improved, with over half of all institutions recording progress in this area. The situation has remained stable for some institutions, and three show a slight decrease. The Canadian Air Transport Security Authority has slipped in this area.

Another promising finding: some institutions are following up more closely on the linguistic skills of supervisors in bilingual positions.

However, efforts must continue to encourage the effective use of both languages and promote the equality of English and French in the workplace. Senior management plays a central role in enforcing the right of staff to work in the official language of their choice. This requires that senior officials put into effect mechanisms to evaluate the implementation of a language-of-work policy, just as they would do for any other program, and hold public service employees accountable.

COMPARATIVE ANALYSIS OF INSTITUTIONAL PERFORMANCE

On the whole, the data gathered (see tables on pages 67 to 71) for this evaluation leads to the conclusion that there is a slight shift in the right direction. Nine institutions saw their overall grade climb to a higher category, while three saw their grades fall.

Statistics Canada deserves to be cited for its "exemplary" performance. This is in no small part due to the attentive leadership of Chief Statistician Dr. Ivan Fellegi, who was the first recipient of the Leon Leadership Award created by the Commissioner at the beginning of her mandate.

Thirteen other institutions received an overall score of "good," including, for the first time, **Health Canada**, the **Business Development Bank of Canada** and the **Ottawa Macdonald-Cartier International Airport**. However, **CBC/Radio-Canada**, which was ranked "good" last year, was downgraded this year. This year, **Fisheries and Oceans** and **Public Works and Government Services Canada** join the ranks of "poorly" performing institutions.

Program Management

Gains in program management achieved by the **Canadian Food Inspection Agency**, **Health Canada** and the **Ottawa Macdonald-Cartier International Airport** deserve mention. On the other hand, **Public Works and Government Services Canada** has lost ground. It is worth mentioning that the Office of the Commissioner conducted an audit of program management in that Department this year. It revealed that the Department must show stronger leadership if it hopes to improve its performance in this regard.



- Canadian Food Inspection Agency
- Health Canada
- Ottawa Macdonald-Cartier International Airport

Service to the Public

Regarding service to the public, **Transport Canada**, **Statistics Canada** and **Human Resources and Skills Development Canada** have made progress, while **Canada Post** and the **CBC/Radio-Canada** have slipped. It is disappointing to see the very poor results posted by **Public Works and Government Services Canada** and the **Canada Mortgage and Housing Corporation**.



- Transport Canada
- Statistics Canada
- Human Resources and Skills Development Canada

Language of Work

The following institutions have taken further initiatives to create a workplace conducive to the use of both languages: **Parks Canada**, **Statistics Canada**, **Health Canada**, **Canadian Food Inspection Agency**, the **Ottawa Macdonald-Cartier International Airport** and **Transport Canada**. The results are less encouraging at **Public Works and Government Services Canada** and the **Royal Canadian Mounted Police**.



- Parks Canada
- Statistics Canada
- Health Canada
- Canadian Food Inspection Agency
- Ottawa Macdonald-Cartier International Airport
- Transport Canada

The case of **National Defence** deserves mention. For several decades, successive commissioners have been noting in their investigations and annual reports the mediocre performance of this institution regarding language of work. Yet again this year, the Commissioner has found poor performance in the use of both official languages at Department Headquarters in Ottawa.[39] It is time for this institution to roll up its sleeves and move beyond the planning stage. It should aim for full implementation of the Act.

Development of Official Language Communities and Promotion of Equality of English and French

The *Official Languages Act* and the Accountability Framework on Official Languages impose obligations in terms of development of official language minority communities and promotion of equality of English and French in Canadian society. Institutions subject to the Act are required, among other obligations, to ensure that their strategic planning, policy-making and program development processes take this commitment into account. Institutions joining the "exemplary" category are: the **National Capital Commission**, **Parks Canada** and **Human Resources and Skills Development Canada**.



- National Capital Commission
- Parks Canada
- Human Resources and Skills Development Canada

[39] See details at www.ocol-clo.gc.ca/archives/sst_es/2005/dnd_mdn/dnd_mdn_e.htm.

In conclusion, the following institutions show the most improvement over the previous year: **Transport Canada**, the **Canadian Food Inspection Agency** and the **Ottawa Macdonald-Cartier International Airport**. The Commissioner congratulates these institutions and encourages them to keep up the good work.



- Transport Canada
- Canadian Food Inspection Agency
- Ottawa Macdonald-Cartier International Airport

SHOWCASE OF SUCCESS STORIES FOR 2005-2006

LEON LEADERSHIP AWARD FOR 2005-2006

As has been the practice for the last few years, the Commissioner solicited nominations for an award recognizing the head of an institution in the federal public service who stands out in the area of leadership on official languages. After reviewing the nominations, the Commissioner is pleased to award the Leon Leadership Award for 2005-2006 to **Mr. Alan Latourelle, Director General, Parks Canada Agency**.

Since Mr. Latourelle assumed his position in 2002, the Agency has made considerable efforts to integrate both official languages fully in its operations and to promote Canada's linguistic duality.

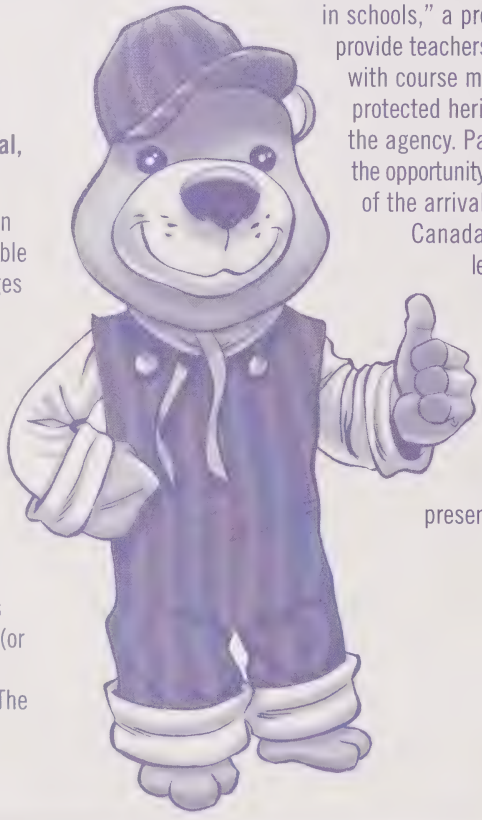
Despite its status as a separate employer, the Parks Canada Agency has retained all Treasury Board policies, which are well ingrained in the organization's culture. Under Mr. Latourelle's leadership, the Agency has even adopted two directives that go beyond public service requirements. It is the policy of Parks Canada that all PCX (or EX equivalent) positions be designated bilingual in every region of the country. The Agency also uses imperative staffing for all PCX positions in regions designated bilingual for language of work.

Meetings of the Executive Committee take place in both official languages, since all participants have the language skills required. Monthly meetings of senior agency managers, chaired by Mr. Latourelle and involving some 75 people, are always held in both official languages. This style of chairmanship creates a climate conducive to the use of both official languages within the Agency.

Parks Canada systematically surveys visitors to gauge their satisfaction and to evaluate the availability and quality of services in both official languages.

In addition, at the Minister's round table—a biannual public consultation of national stakeholders and partners—the Agency proactively ensures significant participation by organizations representing both of Canada's linguistic communities.

Under Mr. Latourelle's leadership, the Agency has taken many initiatives to promote Canada's linguistic duality. One such initiative is "Parks Canada in schools," a program designed to provide teachers throughout the country with course materials concerning protected heritage areas managed by the agency. Parks Canada also seized the opportunity of the 400th anniversary of the arrival of French settlers in Canada in 2004 to create a lesson plan for high-school students in order to encourage greater knowledge of individuals, events and places of national historic importance related to the French presence in Canada.



The Commissioner congratulates Mr. Latourelle for his leadership in creating a culture of respect of linguistic duality within his organization and seeking to promote this value throughout Canadian society.

SUCCESS STORIES FOR 2005-2006

1) Federal councils

Federal councils are comprised of senior departmental officials from federal departments and institutions in regions. This year, the Commissioner salutes their work and their heightened interest for official languages. For about six years, federal councils have played a more dominant leadership role in the provision of integrated and improved services. The Commissioner also wants to highlight the important role the councils play in the horizontal governance of official languages.[40]

Pacific Federal Council

The Official Languages Committee of the Pacific Federal Council produced a bilingual DVD, titled *Employee Orientation to Official Languages in British Columbia*. This tool, intended for both new and existing staff, includes a history of the Francophone community in British Columbia and addresses the role of central agencies in the area of official languages while illustrating what active offer of service in English and French means. Four hundred copies of the DVD were distributed in departments and agencies in British Columbia.

Last year, the Committee also produced a mouse pad showing a few basic expressions in English and French, along with a pronunciation guide for the main phrases used in active offer of service. Three other federal councils have adopted the same concept. The mouse pad was so successful that an identity card displaying several of the same phrases was also designed. Twenty thousand cards were distributed in British Columbia for federal government employees.

The Official Languages Committee of the Pacific Federal Council also sponsors on-line, Internet based learning maintenance courses. Four courses allowed 25 participants to update their knowledge of French. The courses are designed for employees who work shifts, who often travel on business or who live in areas where no courses are offered. This pilot project, open to employees across Western Canada, was made possible thanks to the Regional Partnership Fund of the Public Service Human Resources Management Agency of Canada.

New Brunswick Federal Council

The Official Languages Committee of the New Brunswick Federal Council organized the first Official Languages Week in the province. Celebrating the value of official languages, under the theme "Official Languages, Our Treasure", the week's events dealt with the obligations and rights of public servants regarding language of service and language of work. This activity helped over 500 federal public servants from across the province gain a better understanding of the *Official Languages Act* and the tools at their disposal.

Alberta Federal Council

In November 2005, the Alberta Federal Council organized a lunch event to set up a network of program officers in several departments with a mandate to support the Francophone community. The aim was to share information, improve understanding of each officer's programs and create personal contacts to help departments offering funding programs comply with section 41 of the *Official Languages Act*.

[40] Chapter 2 of this report deals entirely with the issue of horizontal governance.

Quebec Federal Council

The Quebec Federal Council created a recognition program to reward the most exemplary contributions of federal public servants in Quebec in the area of official languages. In 2005, the Federal Council awarded its first prize to Ms. Élisabeth Châtillon, former Deputy Commissioner of the Canada Revenue Agency for the Quebec Region, for her initiative, entitled "Quality Management System - Official Languages." This innovative project promotes the use of both languages in the workplace and also raises awareness of the values of linguistic duality and respect for others. Other institutions, such as Citizenship and Immigration Canada and Transport Canada, have developed a similar model and adapted it to their own setting.

Nova Scotia Federal Council

The Nova Scotia Federal Council, together with a number of departments and agencies, is offering interdepartmental sessions for learning retention and introduction to conversational French in Halifax-Dartmouth and Sydney. The learning retention sessions are designed for individuals with a valid B or C level in oral interaction, while the introduction to French sessions are designed for those with a basic knowledge of spoken French. One hundred and fifty one employees from both federal and provincial levels of government registered for the Fall/Winter 2005-2006 sessions.

Ontario Federal Council

The Ontario Federal Council held its first Forum on Official Languages last January 23 and 24 at Niagara-on-the-Lake. Nearly 80 attendees from different organizations and departments throughout the province took part in numerous activities, including: conferences, a discussion with the leaders of various activity sectors, and a session on best practices. Forum results will lead to the development of recommendations aimed at highlighting official languages in Ontario.

Manitoba Federal Council

The Société franco-manitobaine, the provincial French Language Services Secretariat and the Manitoba Federal Council jointly created the Prix Ronald-Duhamel, to be awarded annually to a public servant or team of public servants in a federal or provincial organization that distinguish themselves in promoting the vitality of Manitoba's Francophone community. The partners awarded the prize for the first time at Les Rendez-vous de la Francophonie, in March 2006, to Edmond Labossière (provincial government representative) and Mike Styre (federal government representative) for their contribution to the establishment of the Bilingual Services Centres in Manitoba.

Newfoundland and Labrador Federal Council

The Official Languages Committee of the Newfoundland and Labrador Federal Council collaborated with Service Canada and several other federal departments on an initiative that established a Service Canada mobile office for Francophones of the Port-au-Port Peninsula. Thus, a few days a week, the citizens of Black Duck Brook, Mainland and Cape St. George receive federal government services in their language, in their own community. It is interesting that this service came about from a community consultation held in 2003.

2) Federal Institutions

The Commissioner congratulates certain institutions that have shown leadership in different aspects of the implementation of the *Official Languages Act*. Here are the Success Stories for 2005-2006.

Canada Revenue Agency

A Tax Services Office in the Quebec Region found a way to help its auditors work in English in order to retain their learning. Every year, under an agreement with the Toronto Centre office, the Eastern Quebec office audits a number of major files from the Toronto Region. Auditors thus have an opportunity to improve their oral communication in their second language in the areas of tax, audit and accounting.

In addition, the Toronto East Tax Services Office created a French Toastmasters Club to help employees in bilingual positions maintain their language skills. The club encourages participation by bilingual employees from other government offices located in Scarborough, and had 17 members in the winter of 2006.

For its part, the Pacific Regional Office helped design a new promotional brochure for the Association franco-yukonnaise by translating material from French to English. The bilingual brochure helps the Association in its efforts to raise awareness of the presence and achievements of the Francophone community in the territory.

In addition, on the occasion of the 60th anniversary of the Fédération des Francophones de la Colombie-Britannique, the Agency provided translation of a souvenir booklet to support the federation in promoting this project.

Canadian Food Inspection Agency
The official languages team at the Atlantic Operations Centre launched a language training and development program related to succession planning within the organization. The Centre was able to create a pool of fully bilingual candidates who will be ready to apply for bilingual positions in future. That initiative was made possible thanks to the support of the Official Language Development Fund of the Public Service Human Resources Management Agency of Canada.

The Canadian Food Inspection Agency has also invested considerable resources in improving its employees' skills in official languages. In particular, the Agency developed and implemented a language training program to support employees who wished to improve their skills in their second official language. A number of employees have taken advantage of the program and the Agency has observed significant growth in demand.

Natural Resources Canada
The Minerals and Metal Sector of Natural Resources Canada offers an internal language training program to encourage daily, continuous use of the second language and improve the linguistic capacity of staff. The program also offers a range of other services, such as coaching for employees who give speeches or presentations in their second language, workshops on a variety of topics, and private lessons. The sector also organizes cultural activities throughout the year, especially as part of Les Rendez-vous de la Francophonie. All staff are eligible, regardless of classification, language profile or job linguistic requirements. This year, the program is delivering four 10 week sessions to close to 200 employees.

Canadian Heritage
Canadian Heritage developed an on-line tool entitled "Making Your Organization Bilingual," which encourages and helps volunteer, private- and public-sector organizations offer bilingual services. Through this Web site, Canadian Heritage fosters the exchange of best practices. This tool is currently being promoted across the country.

3) Encouraging initiatives in other sectors of Canadian society

The Commissioner also wishes to congratulate the organizations and governments that distinguished themselves throughout the year through their special efforts or innovative measures in official languages.

A modern look for Saskatchewan's francophonie
Saskatchewan has given itself a major promotional strategy, whose objective is to make the province's francophonie better known, both to the French-speaking population and the majority. A coalition of private, government and community-based organizations has been established with a view to promoting a dynamic, inclusive and modern image of the French language and culture in Saskatchewan. Grouping representatives of the Francophone population and as well as the community at large, the Coalition hopes to increase the participation by the citizens of this province in all facets of the francophonie, whether it be first- or second-language education or in the number of activities that are held within the French-speaking community. Last March in Saskatoon, the Coalition launched its five-year campaign, named *Francofièvre*, in front of a crowd of 1,400 young students from the province's immersion and French schools.

Francophone immigration in Manitoba: It's everyone's business

Manitoba Premier Gary Doer and Finance Minister Greg Selinger joined a Franco-Manitoban economic mission to Alsace, France, last year. In total, more than 75 people from all sectors took part in this delegation—funded by the federal and provincial governments—that aimed at achieving concrete results for the community. The Franco-Manitoban community has since witnessed a tangible increase in Francophone immigration within the province's business sector and expanded co-operation with that region of France with respect to early childhood and health services in French. Francophone immigration remains at the forefront and continues to make progress, which is a sign of this community's vitality.

Sherbrooke Police Service

Following the merger in 2002 of the city of Sherbrooke and neighbouring municipalities such as Lennoxville (which includes a sizeable Anglophone community), 30 Sherbrooke police officers volunteered to sign up for English courses. This laudable initiative will allow the Sherbrooke Police Service to offer better service in English to the region's Anglophone population.

Community Partnership in Manitoba

The Manitoba Federal Council, the provincial French Language Services Secretariat and the Société franco-manitobaine organized a federal provincial-community forum on Manitoba's Francophone community in March 2006 as part of the Rendez-vous de la francophonie. This forum, entitled *ConverGence : Mieux se connaître pour mieux travailler ensemble*, was designed to enlist public servants in changing their organization culture to meet the linguistic obligations of their respective governments. The forum facilitated dialogue between public servants and community representatives and helped explore new mechanisms for collaboration.

Municipalities Make Progress on Languages

As many stores in regions with Francophone majorities have no French signage, three Eastern Ontario municipalities, Clarence-Rockland, Casselman and La Nation, adopted municipal bylaws this year requiring new businesses opening in their jurisdictions to post signs in both official languages, giving English and French equal prominence.

Last August, the City of Montréal, in its role of World Book Capital 2005, appointed English-speaking journalist Josh Freed its Ambassador, in recognition of the cultural contribution of its English-speaking population. In September, following a special agreement between Ontario and Quebec municipalities, the annual congress of the Association française des municipalités de l'Ontario (AFMO) took place both in Kirkland Lake, Ontario and Rouyn-Noranda, Quebec. The congress discussions focused on "Conventions Without Borders: Common Challenges," and included, among other things, the promotion of economic and cultural development in official language communities and a study of concrete steps to take to publish bylaws in English and French.

Laskin Moot Court Competition: Partnership between the Association des juristes d'expression française du Manitoba and the University of Manitoba

In February 2006, teaming up with the Association des juristes d'expression française du Manitoba, the University of Manitoba participated for the first time in the Laskin Moot Court Competition. This national moot competition, focusing on constitutional law, is open to Canadian law students. Every year, almost all law schools (including both civil and common law) participate in the moot. As part of this prestigious competition, all teams are required to provide teams to plead in both official languages. Renowned judges and lawyers also participate in the competition.



CHAPTER **EIGHT**
INVESTIGATIONS AND AUDITS

INVESTIGATIONS AND AUDITS

INTRODUCTION

Every year, the Commissioner receives complaints from the public regarding the application of the *Official Languages Act*. Her role is to analyze the validity of these complaints and to work closely with the institutions involved to address the issues that are raised. She also carries out audits and follow-ups and makes recommendations for lasting solutions.

This chapter is divided into three sections. The first presents an analysis of complaints received in 2005-2006. The second describes various categories of complaints examined during this period that are considered to be of particular interest. The third section provides an account of audits and follow-ups completed in 2005-2006.

ANALYSIS OF COMPLAINTS

The types of complaints change from one year to the next. The following is a detailed analysis for 2005-2006.

INFORMATION REQUESTS

The Compliance Assurance Branch received 492 information requests in 2005-2006, an increase of 29% from the previous year (373 in 2004-2005). Only those information requests received by the Compliance Assurance Branch are presented here; general information requests received at OCOL are not included. Of this number, 43% (213) came from English-speakers and 57% (282) from French-speakers.

COMPLAINTS

Below is a breakdown of the complaints filed over the last year:

- a total of 939 complaints, representing a 19% decrease from the previous year (1,151);
- 74% of the complaints (694) were admissible, approximately the same percentage as in previous years;
- as in previous years, most of the complaints (86%) came from Francophones;
- the number of complaints filed by Anglophones fell from 213 in 2004-2005 to 127 (a decrease of 41%). However, this follows a 47% rise between 2003-2004 and 2004-2005 and, consequently, signals a return to more usual levels.

The current number of complaints received is in line with the general trend of the last four years.

COMPLAINT INVESTIGATION PROCESS

A complaint is deemed admissible when it relates to an obligation covered by the *Official Languages Act*, involves a federal institution subject to the Act, and concerns a specific incident. If a complaint is admissible, it is investigated to determine whether there was a contravention of the Act (the complaint is founded) or no contravention of the Act (the complaint is unfounded).

At the end of this process, both the complainant and the institution are informed of the Commissioner's decision and are given the opportunity to comment. The Commissioner may make recommendations and follow up to ensure that these recommendations have been implemented.

When appropriate, OCOL works with the institution against which the complaint was lodged to find a quick resolution to the problem. This year, 26% of admissible complaints were handled through a rapid resolution process.

ANALYSIS OF COMPLAINTS

Figure 1 shows the origin of admissible complaints by region.

The majority of admissible complaints came from the National Capital Region (NCR) and the Atlantic provinces. This is consistent with previous years.

THE 10 MOST TARGETED INSTITUTIONS

This year, 357 of the 694 admissible complaints (51%) concerned 10 institutions. In general, these institutions are in close contact with the public. Table 1 provides a detailed breakdown of admissible complaints against these 10 institutions. It should be pointed out that although these complaints are admissible, they are not necessarily founded.

Figure 1
Number of admissible complaints by region
April 1, 2005 to March 31, 2006

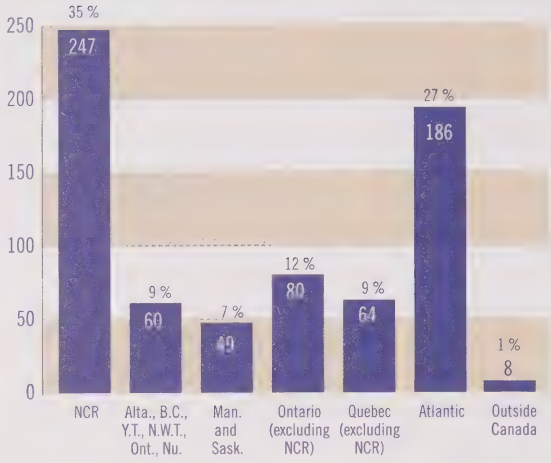


Table 1
Number and status of admissible complaints against the 10 most targeted institutions
April 1, 2005, to March 31, 2006

DEPARTMENT/ INSTITUTION	TOTAL ADMISSIBLE COMPLAINTS	FOUNDED	UNFOUNDED	UNDER INVESTIGATION	OTHERS[41]
Air Canada	69	21	9	33	6
Canada Post Corporation	58	32	5	21	0
Public Works and Government Services Canada	41	23	1	17	0
Canada Revenue Agency	35	15	5	15	0
Department of National Defence	34	8	7	19	0
Halifax International Airport	30	0	0	30	0
Human Resources and Skills Development Canada	26	6	5	15	0
Canada Border Services Agency	25	5	1	14	5
Environment Canada	20	6	1	13	0
Royal Canadian Mounted Police	19	0	1	18	0

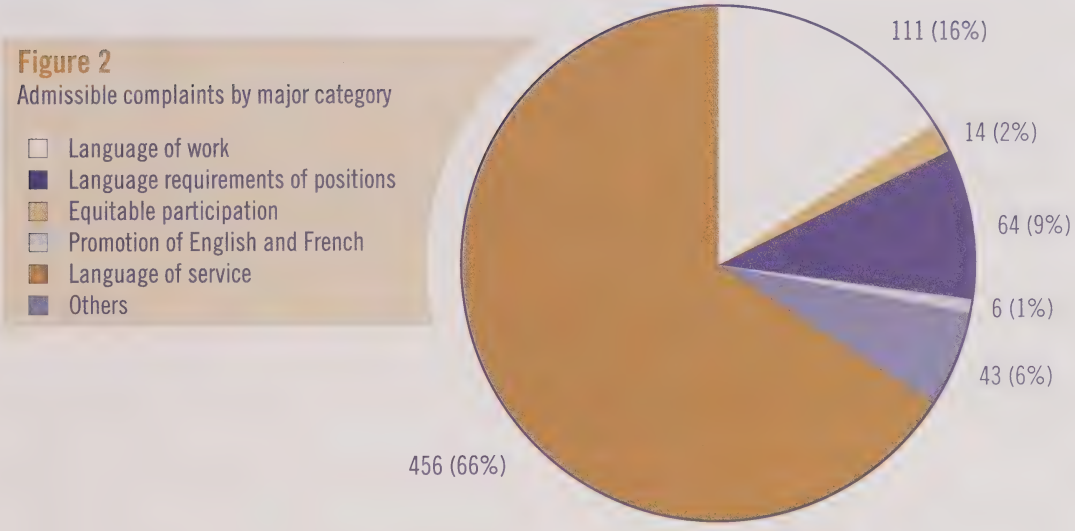
[41] The category "Others" includes complaints withdrawn by the complainant during the investigation. It also includes complaints that OCOL decided to abandon for one of three reasons: the complainant failed to provide sufficient information; the investigation revealed that the complaint did not fall within the purview of OCOL; or the complaint is pending a decision by a third party.

ADMISSIBLE COMPLAINTS BY MAJOR CATEGORY

Of the admissible complaints made during 2005-2006:

- 456 complaints about language of service, a decrease from last year (587), represented 66% of admissible complaints lodged;
- 111 complaints (16%) were about language of work;
- 14 concerned equitable participation;
- there has been a 14% increase in complaints about the language requirements of positions (section 91 complaints), up to 64 this year;
- 6 complaints concerned the promotion of English and French (Part VII of the Act).

Figure 2
Admissible complaints by major category



The following table presents the number of complaints by province/territory and by major category.

Table 2
Number of admissible complaints by province/territory and by major category
April 1, 2005 to March 31, 2006

PROVINCE/ TERRITORY	ADMISSIBLE COMPLAINTS	SERVICE TO THE PUBLIC	LANGUAGE OF WORK	LANGUAGE REQUIREMENTS OF POSITIONS	PROMOTION OF ENGLISH AND FRENCH	EQUITABLE PARTICIPATION	OTHERS
Newfoundland and Labrador	3	3	0	0	0	0	0
Prince Edward Island	42	36	0	3	0	0	3
Nova Scotia	78	37	3	6	0	0	32[42]
New Brunswick	63	41	6	12	1	3	0
Quebec	64	37	18	7	1	1	0
National Capital Region (Quebec)	50	18	25	6	0	1	0
National Capital Region (Ontario)	197	105	55	27	2	6	2
Ontario	80	74	3	0	2	0	1
Manitoba	35	33	0	2	0	0	0
Saskatchewan	14	12	0	1	0	1	0
Alberta	29	23	0	0	0	2	4
British Columbia	25	24	1	0	0	0	0
Yukon	5	4	0	0	0	0	1
Northwest Territories	0	0	0	0	0	0	0
Nunavut	1	1	0	0	0	0	0
Outside Canada	8	8	0	0	0	0	0
TOTAL	**694**	**456**	**111**	**64**	**6**	**14**	**43**

Note: Approximately 75% of complaints are admissible. Complaints that are not investigated are referred to an appropriate institution or refused because they do not fall under the jurisdiction of the *Official Languages Act* or its Regulations.

The category "Others" mainly includes complaints regarding notices, administration of justice and discrimination as a result of lodging a complaint.

[42] The high number of complaints from Nova Scotia under the category "Others" is the result of notices published by the Halifax International Airport in English-language newspapers and not published in French-language newspapers.

SERVICE TO THE PUBLIC

The five major categories of admissible complaints about service to the public were:

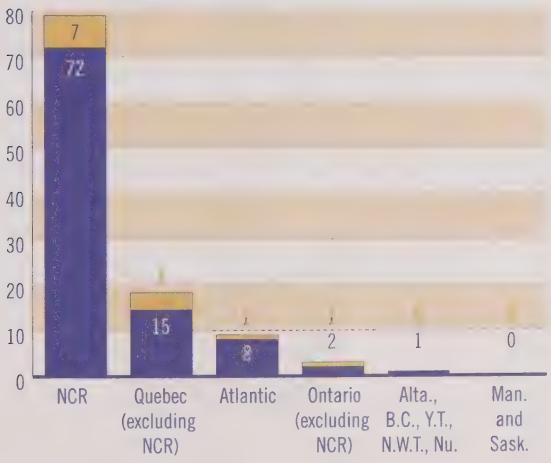
- written communications (22%);
- person to person communication (19%): receptionists, customs officers, postal workers, police officers, etc., who do not actively offer services in both official languages or who do not provide services in the language of choice of the client;
- communications in the media (14%): nearly all of these complaints were about the lack of advertising in official language minority publications;
- ground services for the travelling public (13%);
- telephone communications (12%).

LANGUAGE OF WORK

OCOL processed 111 admissible complaints regarding language of work, most of which came from the National Capital Region (NCR). Of these complaints, 43 (39%) concerned internal communications and 13 (12%) involved professional development.

Figure 3

Number of admissible complaints about language of work, by language of complainants and region
April 1, 2005 to March 31, 2006



EQUITABLE PARTICIPATION

This year, there was a significant decrease in admissible complaints (from 45 to 14) concerning the lack of equitable participation of the two official language groups in the public service. This decrease marks a return to more usual levels after the increase last year, resulting from the April 2004 implementation of the Treasury Board's new policy on imperative staffing.

LANGUAGE REQUIREMENTS OF POSITIONS

This year, 9% of admissible complaints involved language requirements of positions, approximately the same proportion as last year.

PROMOTION OF ENGLISH AND FRENCH

As shown in Table 2, six admissible complaints identified contraventions of Part VII of the Act, which sets out the government's commitment to support the development of Canada's English and French speaking minorities and to foster the full recognition and use of English and French in Canadian society. This is a decrease compared with the last three years, but represents a return to previous levels.

COMPLAINT ANALYSIS BY THEME

This section provides an overview of some cases processed in 2005-2006. These cases are organized according to five themes that emerged from the hundreds of complaints analyzed:

- public safety and security;
- Canada's image;
- minority press issues;
- consultations with official language minority communities; and
- language training.

PUBLIC SAFETY AND SECURITY

The *Official Languages Act* clearly states the obligation to provide services in the user's language of choice in designated offices. It is particularly important that federal institutions comply with this obligation when the health, safety or protection of the population is at issue. Following investigations by OCOL, many institutions have put stronger measures in place to meet this obligation.

- **Presentation of safety instructions on ferry boats**

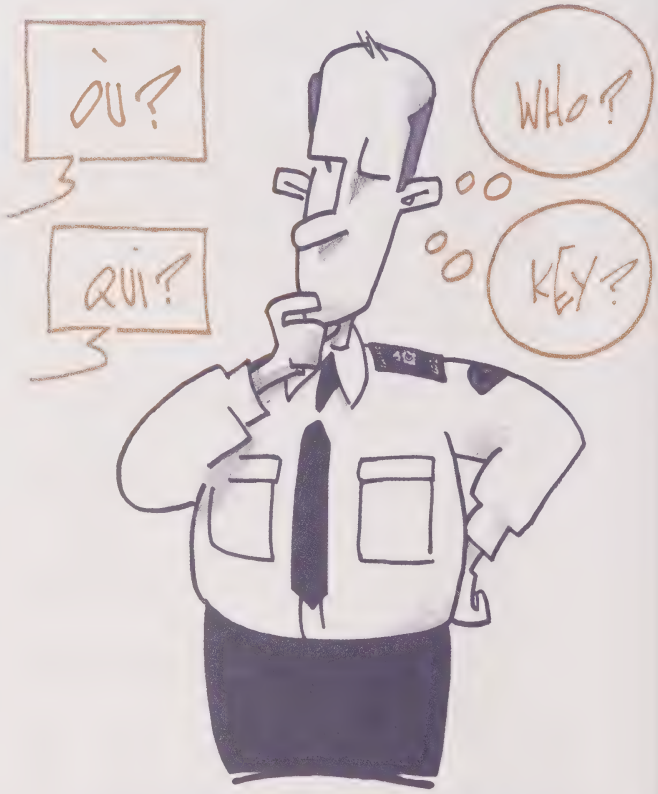
OCOL received a complaint regarding the unilingual English presentation of safety instructions and unilingual English signs showing the location of emergency exits aboard the Halifax-Dartmouth ferry. Following OCOL's investigation, Transport Canada arranged to have presentations in both official languages and ensured that English and French signs on safety measures were installed side by side.

- **Commissionaires**

Commissionaires are often the first point of contact between the public and a government department, since their duties include control of visitor access to government buildings. Following complaints criticizing the absence of bilingual services in many departments, OCOL investigated the administration of commissionaire services in federal government buildings. The investigation established that the federal government's policy grants the Canadian Corps of Commissionaires (CCC) the right of first refusal for commissionaire services inside a federal building. If the CCC is unable to provide the service requested, federal organizations may look elsewhere. However, because the procedure for establishing language requirements was vague, the CCC accepted requests but failed to provide staff with the required language skills.

The findings of this investigation prompted Public Works and Government Services Canada (PWGSC), the organization responsible for negotiating contracts, to review the government's contract with the CCC. The CCC must, in the future, assign bilingual commissionaires if an organization is required to fulfill this obligation. If it is unable to meet this requirement, it must refuse the contract. PWGSC has also modified the content of its Web site to inform organizations of their official language responsibilities, particularly regarding the hiring of commissionaires.

Another positive development is the notable effort made by Passport Canada in meeting its responsibilities. The organization instituted a series of proactive measures to raise awareness among commissionaires assigned to their offices and to ensure they had the skills required to provide front-line services to people waiting for a passport. The Commissioner congratulates Passport Canada on this initiative.



INSTITUTIONS MUST REQUIRE THAT BILINGUAL COMMISSIONAIRES BE ASSIGNED (WHERE REQUIRED).

- **Environment Canada's meteorological Web site**

OCOL received complaints regarding Environment Canada's meteorological services Web site, which published weather warnings that were often more detailed in English than in French. In response to the investigation, Environment Canada now publishes the information in both official languages in the same degree of detail simultaneously.

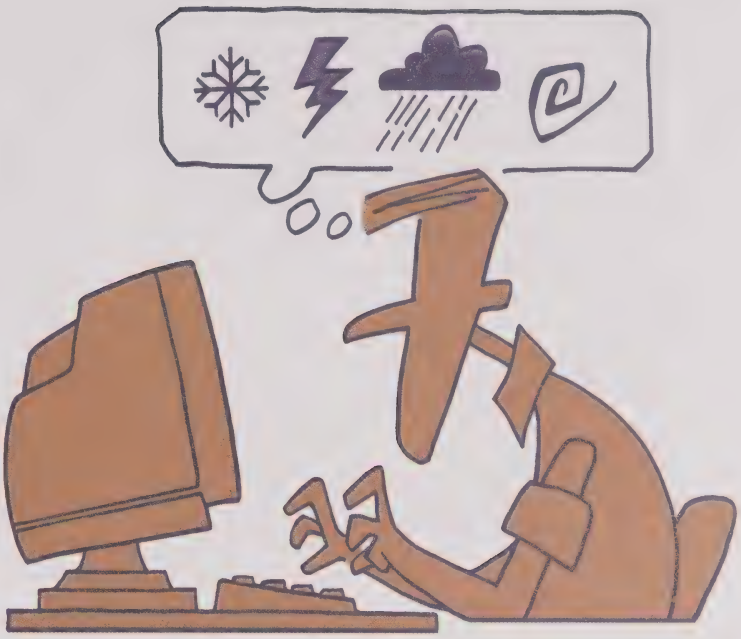
- **Canadian Air Transport Security Authority (CATSA)**

The evaluation of CATSA, the organization responsible for pre-boarding checkpoints at airports, is far less encouraging. Although it received a detailed report containing seven recommendations in 2004, a follow-up in 2005 revealed that these had not been fully implemented. CATSA is currently working on instituting mechanisms to monitor whether pre-boarding services are provided in both official languages in airports where there is significant demand, but the issue is far from resolved. Indeed, it is still difficult to hire and retain bilingual pre-board screening officers.

CATSA must require that its subcontractors respect the language clauses in their contracts and find a way to ensure adequate bilingual services. OCOL will periodically review CATSA's official language situation.

CANADA'S IMAGE

The Government of Canada has made a strong commitment to foster full recognition and use of both official languages within Canadian society. Such a commitment requires federal organizations representing the country at home or abroad to demonstrate, promote and fully support Canada's linguistic duality.



OCOL RECEIVED COMPLAINTS REGARDING ENVIRONMENT CANADA'S METEOROLOGICAL SERVICES WEB SITE.

- **Foreign Affairs Canada**

Over the last year, OCOL received complaints regarding the lack of services in one official language or the other. In Bangkok, it was not always possible to obtain services in French following the tsunami that hit Southeast Asia in December 2004. In Tunis, the capital of Tunisia, an English speaking client was unable to receive services in English from receptionists at two embassy offices. Following an investigation, Foreign Affairs Canada agreed to remind all mission leaders of their linguistic obligations.

The Commissioner also urged the Department to develop more comprehensive guidelines to guarantee Canadians abroad access to services in their language. Department heads cannot limit themselves to simply motivating or coaching their staff, encouraging them to fulfill their linguistic obligations. They must take concrete measures to provide services in both official languages.

- **Department of National Defence (DND)**

In 2005, DND deployed the Disaster Assistance Response Team on two occasions: to help victims of the tsunami in Southeast Asia, and to provide assistance when an earthquake hit Pakistan. Television viewers noted that the identification badge on uniforms bore only the English acronym, DART. Following an investigation, DND designed and ordered new bilingual badges that reflect the Canadian reality.

Incidents of this kind lead the Commissioner to wonder what could have caused a failure of this sort in the first place. Why did DND wait for complaints from citizens to act? One of the fundamental principles of the *Official Languages Act* requires that all federal institutions, without exception, be proactive in recognizing and demonstrating the equal status of both official languages.

- **Web sites**

Web sites play a decisive role in projecting Canada's image as a bilingual country around the world, as well as within its own borders. Unfortunately, this is not always well understood by third-party organizations that publish information provided or funded by a federal institution. For example, organizations in Manitoba benefiting from Health Canada's Community Action Program for Children launched a Web site in which information on projects funded by the federal government was initially not available in French. Following an investigation, the site is now produced in both official languages.

MINORITY PRESS

This is another area where federal institutions are required to take all measures necessary to assert equal respect of both language groups. The *Official Languages Act* requires that federal institutions publish their notices and advertisements to the public in both official languages. The Treasury Board's *Policy on the Use of Official Languages for Communications with and Services to the Public*, which came into effect on July 15, 2005, replaced the *Guidelines on the Use of Media*. The goal of these two publications is to ensure that institutions understand their obligations regarding the use of both official languages in their notices and advertisements. Therefore, the onus is on these institutions to take the necessary measures in this regard.

Unfortunately, there is no evidence that the new policy has achieved its goal of reducing the number of complaints. This year, OCOL received a total of 65 complaints regarding minority press, an increase from last year (59 in 2004-2005), although less than observed in 2003-2004 (70) and 2002-2003 (108).

When she receives complaints regarding minority press, the Commissioner immediately informs the federal organization concerned. She therefore expects that if the complaint is founded the organization will take corrective action and quickly publish the information in minority language newspapers while this information is still current and relevant. This year, the approach proved successful in 40% of cases.

CONSULTATIONS WITH OFFICIAL LANGUAGE COMMUNITIES

Part VII of the *Official Languages Act* commits the Government of Canada to assisting the development of official language minority communities as well as fostering the full recognition and use of both official languages within Canadian society. To date, however, although all institutions covered by the Act are subject to Part VII, only 34 of them are required to submit an action plan to Canadian Heritage. Moreover, since the adoption of Bill S-3 in November 2005, all federal institutions are now required to take positive measures to achieve the objectives set out in this Part of the Act. In the event of failure to fulfill this obligation, complainants—after having lodged a complaint with the Commissioner—will now be able to turn to the courts directly for redress. This should result in increased awareness and greater concern for compliance on the part of federal institutions, which are required to consult official language communities before implementing policies or programs affecting them. The need to raise awareness of the needs of official language communities clearly emerges from some of the complaints presented below.

When Indian and Northern Affairs and the Privy Council Office initiated talks with the government of the Northwest Territories on the possible transfer of responsibilities for natural resources, OCOL received a complaint criticizing the lack of attention to the minority language community's concerns. At the very beginning of its investigation, however, OCOL discovered that the federal organization had already established a plan that provided for consultation with official language communities, which it was preparing to implement. OCOL consequently concluded that the complaint was unfounded.

Conversely, when the Canadian Forces proposed moving the Recruitment Centre in Bathurst to Miramichi, the decision was announced without consulting the region's official language community. Following a complaint and meetings between the various parties, the Forces decided to keep the Centre in Bathurst.

If an institution does plan consultations, it should not take shortcuts. Canadian Heritage organized a series of workshops in Saskatchewan to commemorate the province's centennial. Representatives from various minority language groups in the province were invited to take part in consultations, but only the workshop held in Regina offered interpretation services. Since it was not possible to obtain interpretation services in time for the other workshops, the complaint was deemed founded. Although Canadian Heritage agreed to consult the province's minority language groups more closely to meet their needs in future consultation sessions, this Part VII complaint added to the existing frustration, since Part VII sets out very specific responsibilities for Canadian Heritage in this area.

LANGUAGE TRAINING

The Commissioner noted in the last Annual Report that the level of commitment with respect to language training varies considerably from one department to another. Most complaints on this issue concern difficulties experienced by individuals with regard to their own language training. However, in the context of the new imperative staffing policy (under which candidates are, as a rule, required to meet the language requirements of their positions before being appointed), many unilingual federal public servants have become concerned about their opportunities for advancement unless more generous access to language training is provided. OCOL also receives comments from a number of institutions about their own internal practices concerning language training, which indicate that this training is offered exclusively to employees hired (often many years earlier) on a non imperative basis who hold bilingual positions for which they still do not meet the language requirements.

Without a doubt, departments must occasionally make difficult decisions on how resources are assigned and they cannot always provide training on demand. However, the Commissioner feels that these decisions must be integrated in a coordinated approach that encompasses recruiting, training, professional development, and succession planning. Meeting language requirements must be among the skills desired of public servants, just like other generally sought competencies. The Commissioner urges government departments to establish policies on language training that include this training as professional development and take into account future legislative obligations (pursuant to both Parts IV and V of the Act). In this way, departments could earmark resources for language training and implement accountability mechanisms to assess the results of these programs. Moreover, government departments must require employees who have received training to actively use their acquired skills and to maintain these skills through regular use on the job.

AUDITS AND FOLLOW-UPS

Every year, the Commissioner performs, and follows up on, audits of a number of federal institutions. In all cases, these audits have a well defined scope; they do not constitute a complete audit of compliance with the Act. In general, the audits concern the following issues: Official Languages program management, service to the public, language of work, development of minority language communities, and promotion of equality of English and French.

OCOL completed three audits in 2005-2006.

Public Works and Government Services Canada[43]

PURPOSE OF THE AUDIT

Review the management of the Official Languages Program at Public Works and Government Services Canada, including the commitment, accountability and leadership of senior managers regarding linguistic duality within the Department.

FINDINGS

Although some mechanisms have been implemented, the integration of official languages in the organizational culture is incomplete. Senior management must provide truly effective leadership to ensure complete integration and sound management of the Official Languages Program.

The Commissioner made 12 recommendations to improve the management of the Department's Official Languages Program.

Department of National Defence[44]

PURPOSE OF THE AUDIT

Determine whether the Department of National Defence (DND) and the Canadian Forces (CF) have succeeded in creating a work environment conducive to the use of English and French at Headquarters.

FINDINGS

While senior management has taken some steps to show leadership on and commitment to language of work, greater emphasis should be placed on carrying out commitments. At Headquarters, Anglophones and Francophones are not treated equitably in terms of language of work, and Francophones do not enjoy working conditions that foster the use of their language.

National Defence is currently reviewing a number of its official languages policies and the CF Official Languages Model, and intends to adopt a new official languages strategic plan in 2007. Beyond policies and strategic plans, National Defence should concentrate its efforts on the core of this problem, which has been ongoing for years—namely a lack of commitment to creating an organizational culture that truly accords French the same respect as English, more than 35 years after the *Official Languages Act* was enacted. It is time for this institution to take the necessary measures once and for all.

The Commissioner has issued 12 recommendations to DND and the CF for improving language of work at Headquarters.

[43] See www.ocol-clo.gc.ca/archives/sst_es/2005/works_travaux/work_travaux_e.htm.

[44] See www.ocol-clo.gc.ca/archives/sst_es/2005/dnd_mdn/dnd_mdn_e.htm.

Canada Border Services Agency[45]

PURPOSE OF THE AUDIT

Review the delivery of services in both official languages at designated bilingual border crossings.

FINDINGS

Visits from OCOL auditors in the field revealed very mixed results in terms of active offer and in-person service delivery at designated bilingual border processing booths, at secondary inspection, inside the offices, and on the telephone.

The Agency has adopted some positive practices at border crossings in southern Ontario, but these have not yielded the desired results. If the Agency really wishes to improve its performance, it must at the very least develop a formal mechanism to assess the number of bilingual positions required to meet public demand at every designated bilingual border crossing across the country.

The Commissioner has issued 12 recommendations to help the Canada Border Services Agency improve all of the services (customs, immigration and food inspection) it is required to provide in both official languages at designated bilingual border crossings.

During 2005-2006, the Commissioner performed follow-up studies on two reports involving more than one institution.

Follow-up report *Bridging the Digital Divide: Official Languages on the Internet*[46]

FOLLOW-UP OBJECTIVES

Follow-up on the Commissioner's recommendations in two studies published in 2002 dealing with official languages on government Internet sites and linguistic duality on external sites.

Recommendations stemming from the two reports focus on three themes: encouraging the general availability of Internet tools in French; ensuring that government sites have quality English- and French-language content; and encouraging the government to implement a solid governance framework for official language issues on government sites.

RESULTS

Of the 28 recommendations in the two initial reports, almost half have been implemented or are about to be, five have been partially implemented, and six others have not been addressed. In addition, the Commissioner added six new recommendations to meet new challenges.

Federal government sites generally meet the requirements of the *Official Languages Act*, although there are still some significant failures. The use of automatic translation software to develop English and French content has, in some cases, led to the posting of totally unacceptable documents.

The government has undertaken a number of initiatives to bridge the digital gap between English- and French-language content. Canadian Heritage, in particular, has established language criteria for the creation of cultural Web sites subsidized by the Department. In addition, the Department now offers an impressive bilingual cultural site entitled Culture.ca.

A major grant from Industry Canada was used to establish the Language Technologies Research Centre, which will conduct research for the creation of techno-linguistic tools to be available on the Internet.

The digital gap still exists however, and the government must continue its efforts to ensure full official language compliance on government sites and promote the creation of French-language content.

[45] See www.ocol-clo.gc.ca/archives/sst_es/2005/border_frontaliers/border_frontaliers_e.htm.

[46] See www.ocol-clo.gc.ca/archives/sst_es/2005/lang_internet/lang_internet_2005_e.htm.

Follow-up report *For Rent: The Search for Bilingual Services in Businesses in Federal Buildings in the NCR*[47]

FOLLOW-UP OBJECTIVES

Evaluate progress since a 2004 study on the offer of bilingual services by commercial tenants in federal buildings in the National Capital Region (NCR).

That study revealed that many commercial tenants in federal buildings in the NCR were providing inadequate services in both official languages. As part of that study, the Commissioner made recommendations to three institutions: the National Capital Commission (NCC), Public Works and Government Services Canada (PWGSC), and Canadian Heritage.

RESULTS

Since the first audit, the level of bilingualism in businesses located in NCC buildings has improved, especially in Ontario, where all services and print materials reviewed showed significant progress. NCC's success proves that effort and leadership in the area of linguistic duality are always successful.

However, bilingualism has deteriorated in PWGSC buildings. Senior management at PWGSC must take up this issue and exercise the necessary leadership to implement corrective measures as soon as possible.

FOLLOW-UP WITH INSTITUTIONS

The Commissioner congratulates the NCC for following up on the recommendations in the initial report.

PWGSC, on the other hand, has taken action on only some of the recommendations in the initial report and has not taken action on some of its commitments to the Standing Senate Committee on Official Languages and to the Commissioner.

The Commissioner believes that Canadian Heritage is showing weak leadership in this area, and encourages the Department to more actively promote bilingualism in the NCR as well as linguistic duality in private-sector contexts.

CONCLUSION

This chapter confirms once more that leadership and determination do pay off in the area of official languages. Institutions that take the Commissioner's investigations, audits and follow-ups seriously are able to take corrective measures for the benefit of the whole of Canadian society. If institutions such as Passport Canada and the National Capital Commission have been able to put their house in order, then so can all the other institutions.

[47] See www.ocol-clo.gc.ca/archives/sst_es/2006/lease_baux/lease_baux_2006_e.htm.



CONCLUSION

CONCLUSION

If there is one general conclusion to be drawn from the preceding pages, it is that linguistic duality is rooted more deeply than ever in the collective spirit of Canadians. It is a fundamental feature of Canada's personality and contemporary identity. However, the decisions and actions of political and public service leaders are not always in accordance with this core value of our society. Equality between English and French is far from being achieved. It is clear that the federal government still has many challenges to address.

The passage of Bill S-3 was no doubt a high point in the area of official languages in 2005-2006. The amendments made by Parliament to the *Official Languages Act* (the Act) represent a historic breakthrough for language rights in the country. The Government of Canada and official language minority communities now have better tools to build their communities' future and to promote progress toward true equality in the status and use of English and French in Canadian society.

Horizontal governance is one of the tools that must from here on play a predominant role in managing official languages. The development of official language communities and the promotion of linguistic duality require a more dynamic relationship between the federal public service and civil society. It is no longer an option for federal institutions simply to consult communities: they must truly share decision making with all stakeholders, so that all may fully contribute to developing policies and programs that affect them.

As well, any serious examination of official languages issues raises the need to revamp the regulatory framework. The 1992 *Official Languages Regulations (Communications with and Services to the Public)* were drafted in a bygone era and are no longer appropriate. These regulations must be modernized, and the time has come to reflect on the possibility of adopting new regulations to better define the implementation of obligations set out in other parts of the Act.

In this context of renewal, community vitality is another key notion. Vitality is what gives a community its vigour, strength and ability to develop to its full capacity. We need to increase our understanding of community vitality and promote empowerment through research and knowledge. Community vitality must also be addressed through an inclusive process in which all stakeholders—official language communities, public institutions and researchers—actively contribute.

We must also situate our official languages framework in the context of Canada's changing society. It would be difficult today to discuss linguistic duality without underscoring the decisive influence of the interweaving of English and French cultures, the recognition of Aboriginal peoples and the contribution of immigration. Linguistic duality and cultural diversity are core values in Canadian society. They must be reflected more adequately and promoted more vigorously, both in Canada and abroad.

Finally, it goes without saying that the Canadian government is the moving force in the area of official languages and that Canadians expect federal institutions to fulfill their obligations under the *Official Languages Act*. The latter section of this report deals with ensuring the compliance of federal institutions with these obligations. Based on an analysis of all the investigations, studies and audits, it can be said that the government has been fairly successful in creating plans and a number of administrative processes to meet its obligations. This progress is supported in the report. Although the necessary means are now in place, convincing results have yet to be seen. We must conclude that linguistic duality is not yet truly integrated in the organizational culture of most public institutions. Overall, the impression is that of a work unfinished. Unfortunately, too often the Act is misunderstood and applied by the federal public service as a series of unconnected rules.

A FINAL WORD

Beyond laws, regulations, studies and investigations, there gleams in the distance a vision of a country founded on justice and equality, a Canada where everyone has an equal opportunity to develop and find fulfillment in either official language.

Many stakeholders must commit to the achievement of this vision—from politicians to public service leaders, from communities to individuals.

We must look to a future in which Canadians fully embody and experience the value of linguistic duality. A future in which each gesture by our leaders—politicians and public servants—communicate that value. A future in which all of our choices, both individual and collective, are aligned with that vision.

In short, through our concerted efforts, we will achieve the diverse and inclusive country that we seek.



INDEX

400th anniversary of the arrival of French settlers in Canada, 78
Parks Canada, 77, 78
60th anniversary of the Fédération des Francophones de la Colombie-Britannique, 81
Canada Revenue Agency, 80
1992 Regulations, i, 25, 26, 27, 28, 29, 30, 99

A

A Sharper View: Evaluating the Vitality of Official Language Minority Communities, 35
Acadia
Atlantic Acadian community, 36
Forum des maires de la péninsule acadienne (Food Inspection Agency), 29
Access to Justice in Both Official Languages Support Fund, 58
Accountability Framework, 6, 8, 9, 14, 15, 16, 19, 21, 28, 38, 39, 59, 67-71, 77
Action Plan for Official Languages, ii, 1, 2, 8, 9, 13, 14, 15, 19, 21, 39, 53, 57-62
Accountability and Coordination Framework, 8, 9, 14, 19, 20, 39, 59, 77
Institutions targeted by the Action Plan, 60, 61
Midterm Report, 2, 9, 13, 19, 21, 57, 59, 61
Performance Measurement Framework, 59, 61
Active offer, 31, 66, 67-71, 73, 74, 75, 79, 95
Adam, Dyane, 1, 8, *See also Commissioner of Official Languages*
Adams, Michael, 48
Admissible complaints, 85-89
by 10 most targeted institutions, 86
by language of complainants and region, 89
by major category, 87, 88, 89
by region, 86, 88
Advisory Committee – Justice in Official Languages (Justice Canada), 61
AFMO, *See Association française des municipalités de l'Ontario*
Agriculture and Agri-Food Canada, 65, 69
Air Canada, 5, 27, 86
Alberta, 73, 74, 75, 79, 86, 88, 89
Calgary, 27
Cité francophone (Edmonton), 29
Edmonton, 27, 29
Franco-Albertan community, 28, 29
Network of program officers, 79
Assessment of key institutions, 53, 60-62
assessment criteria, 60
methodology, 39, 60, 65
Association des juristes d'expression française du Manitoba, 82
Laskin Moot Court Competition, 82
University of Manitoba, 82
Association française des municipalités de l'Ontario, 82
Association franco-yukonnaise, 81
Audits, ii, 2, 53, 85-96, 99
Canada Border Services Agency, 86, 95
National Defence, 86, 92, 94
Public Works and Government Services Canada, 76, 77, 86, 90, 94, 96
Aunger, Edmund, 35

B

Bakvis, Herman, 13, 15
Bastarache, Michel, 30
Bathurst (New Brunswick), 93
Beaudry, Norman, 13
Beaulac case, 8, 9
Bilingual capacity, 28, 72, 73
employees and staff, 66, 72
senior managers and supervisors, 61, 76
Bill S-3, i, 1, 5, 6, 8, 9, 10, 16, 25, 29, 35, 38, 40, 43, 48, 61, 72, 92, 99
consultations with official language communities, 2, 15, 16, 19-21, 25, 58-61, 80, 89, 92, 93
Gauthier, Senator Jean-Robert, 8
positive measures, 5, 6, 7, 25, 35, 43, 92

Black Duck Brook (Newfoundland and Labrador), 80
Blueprint for Action: Implementing Part VII of the Official Languages Act (A), 7
Bridging the Digital Divide: Official Languages on the Internet, 95
Bridging the Gap: From Oblivion to the Rule of Law, 7
British Columbia, 74, 75, 79, 81, 86, 88, 89
60th anniversary of the Fédération des Francophones de la Colombie-Britannique, 81
Vancouver, 27, 47
Victoria, 27
BUROLIS, 73
Business Development Bank of Canada, 68, 76

C

Calgary (Alberta), 27
Canada Border Services Agency, 67, 86, 95
Canada Council for the Arts, 39
Canada Mortgage and Housing Corporation, 68, 77
Canada Post Corporation, 27, 29, 67, 77, 86
Canada Revenue Agency, 27, 67, 80, 86
Association franco-yukonnaise, 81
French Toastmasters Club, 81
Fédération des francophones de la Colombie-Britannique, 81
Canada School of Public Service, 13
Canada's image, 89, 91, 92
Canadian Air Transport Security Authority, 68, 76, 91
Canadian Association of Immersion Teachers, 17
Canadian Association of Second Language Teachers, 17
Canadian Centre for Management Development, 13
Canadian Charter of Rights and Freedoms, 6, 26, 30, 35, 43, 44, 47, 48
Canadian Corps of Commissionaires, 90
Canadian Culture Online Program (Canadian Heritage), 16
"Canadian Diversity Model (The)": A Repertoire in Search of a Framework, 44
Canadian Food Inspection Agency, 28, 29, 69, 76, 77, 78, 81
language training, 81
Canadian Forces, 67, 93, 94,
Canadian Heritage, 6, 14, 15, 16, 27, 43, 53, 58, 60, 61, 72, 81, 92, 93, 95, 96
Canadian Culture Online Program, 16
Making Your Organization Bilingual, 81
Canadian Institutes of Health Research, 39
Canadian Multiculturalism Act, 43
Canadian Museum of Civilization Corporation, 65, 71
Canadian Parents for French, 17
Canadian Tourism Commission, 69
Cape St. George (Newfoundland and Labrador), 80
Cardinal, Linda, 13,18
Casselman (Ontario), 82
CBC/Radio-Canada, 70, 76, 77
CEDEC, *See Community Economic Development and Employability Committees*
CEFRIO, 73
Central agencies, 7, 13, 19, 79
Centre d'avancement et de leadership en développement économique communautaire de la Huronie, 29
Châtillon, Élisabeth, 80
Quality Management System - Official Languages, 80
Chrétien, Jean, 6, 8
Churchill, Stacy, 43
Cité francophone (Edmonton), 29
Citizenship and Immigration Canada, 18, 61, 70, 80
Clarence-Rockland (Ontario), 82
Commissionaires, 90
Commissioner of Official Languages, i, ii, 1, 2, 5, 6, 7, 8, 15, 18, 21, 25, 28, 29, 31, 40, 44, 47, 48, 49, 53, 57, 58, 59, 60, 61, 62, 65, 72, 74, 75, 76, 77, 78, 79, 80, 81, 85, 90, 91, 92, 93, 94, 95, 96
Committee of Deputy Ministers of Official Languages, 14, 16, 21

Commonwealth, 46
Communications with and Services to the Public, i, ii, 2, 13, 25, 26, 28, 31, 40, 92, 99
Community Action Program for Children (Health Canada), 92
Community development, i, ii, 1, 2, 6, 7, 9, 10, 14, 15, 17, 18, 27-31, 35, 38-40, 57, 58, 60, 61-72, 77, 92, 94, 99
Community Economic Development and Employability Committees, 17, 18, 59
Community empowerment, 35, 36, 38, 99
Community Health and Social Services Network for Quebec, 19, 38
Community, notion of, 35, 36, 54, 99
Complaints, 2, 53, 67-71, 85-93
Compliance, 2, 43, 49, 52, 53, 73, 85, 92, 94, 95, 99
Consortium national de formation en français, 19
Constitution Act, 1867, 26, 44
Consultations with official language minority communities, 2, 6, 14-16, 19-21, 25, 58-61, 80, 89, 92, 93
ConverGence : Mieux se connaître pour mieux travailler ensemble, 82
Contraventions Act, 7
Corporate accountability framework, 16
Court of Appeal, 29
Cultural capital, 36, 37
Cultural diversity, *See Chapter 5 and 7 and also pages* i, ii, 2, 42, 43-49, 99

D

Demographic capital, 37
Development and growth, i, ii, 9, 14, 15, 17, 29, 30, 31, 35, 38, 40
Diplomatic missions, 48
Doer, Gary, 82
Doucet, Paule, 35
Dorais, Michel, 18

E

Early childhood
  development, 58
  services, 57, 82
Early Learning and Child Care Initiative, 16, 58
Economic capital, 36, 37, 44
Economic development, 16, 17, 18, 48, 57, 59
Economy, Transport and Security Portfolio, 65, 67-69
Edmonton (Alberta), 27, 29
Education, ii, 1, 16, 36, 37, 45, 47, 53, 57, 58, 59, 81
Enabling Fund for Human Resources and Economic Development, 16
Environment Canada, 68, 86, 91
Environnement et la vitalité communautaire des minorités francophones : vers un modèle conceptuel (L'), 35
Equitable participation, 13, 60, 66, 67-71, 72, 87, 89
Evaluation criteria, 17, 66, 72

F

Fathers of Confederation, 44
Federal councils, 15, 21, 65, 79, 80
  Alberta, 79
  Manitoba, 80, 82
    Prix Ronald-Duhamel, 80
    Provincial French Language Services Secretariat, 80, 82
    Société franco-manitobaine, 80, 82
  New Brunswick, 79
    Official Languages Committee, 79
    Official Languages Week, 79
    Nova Scotia, 80
    French learning sessions, 80
  Newfoundland and Labrador, 80
    Black Duck Brook, 80
    Cape St. George, 80
    Mainland, 80

Official Languages Committee, 80
Port-au-Port peninsula, 80
Ontario, 80
Forum on Official Languages, 80
Pacific, 79
Official Languages Committee, 79
Quebec, 80
Châtillon, Élisabeth, 80
Federal government, i, ii, 1, 5, 6, 7, 8, 9, 10, 13, 15, 17, 28, 29, 35, 39, 40, 44, 49, 53, 57, 60, 79, 80, 90, 92, 95, 99
Federal institutions, i, ii, 1, 2, 5-10, 13, 14, 16, 17, 18, 21, 26-31, 35, 38, 39, 40, 53, 54, 57, 61, 65, 66, 72, 73, 80, 90, 92, 94, 99
Agriculture and Agri-Food Canada, 65, 69
Business Development Bank of Canada, 68, 76
Canada Border Services Agency, 67, 86, 95
Canada Council for the Arts, 39
Canada Mortgage and Housing Corporation, 68, 77
Canada Post Corporation, 27, 29, 67, 77, 86
Canada Revenue Agency, 27, 67, 80, 86
Canadian Air Transport Security Authority, 68, 76, 91
Canadian Food Inspection Agency, 28, 29, 69, 76, 77, 78, 81
Canadian Heritage, 6, 14, 15, 16, 27, 43, 53, 58, 60, 61, 72, 81, 92, 93, 95, 96
Canadian Institutes of Health Research, 39
Canadian Museum of Civilization Corporation, 65, 71
Canadian Tourism Commission, 69
CBC/Radio-Canada, 70, 76, 77
Citizenship and Immigration Canada, 18, 61, 70, 80
Environment Canada, 68, 86, 91
Fisheries and Oceans Canada, 67, 76
Foreign Affairs Canada, 91
Health Canada, 19, 58, 61, 70, 76, 77, 92
Human Resources and Skills Development Canada, 16, 28, 70, 77, 86
Human Resources and Social Development Canada, 16, 28, 61, 70
Industry Canada, 29, 61, 68, 95
Indian and Northern Affairs Canada, 93
Justice Canada, 7, 18, 53, 60, 61
National Arts Centre, 71
National Capital Commission, 71, 77, 96
National Defence, 77, 86, 92, 94
National Film Board, 71
Natural Resources Canada, 81, 93
NAV CANADA, 69
Ottawa Macdonald-Cartier International Airport, 69, 76, 77, 78
Parks Canada, 71, 77, 78
Passport Canada, 68, 76, 90, 96
Privy Council Office, 13, 15, 16, 53, 59-61, 93
Public Service Commission of Canada, 27, 53, 60, 61, 65
Public Service Human Resources Management Agency of Canada, 53, 59, 60, 61, 79, 81
Public Works and Government Services, 67, 76, 77, 86, 90, 94, 96
Royal Canadian Mounted Police, 27, 67, 77, 86
Social Development Canada, 16, 28, 61, 65, 70
Social Sciences and Humanities Research Council, 39
Statistics Canada, 27, 46, 70, 74, 76, 77
Transport Canada, 68, 77, 78, 80, 90
Treasury Board Secretariat, ii, 31, 61, 78, 89, 92
VIA Rail, 69
Federal-provincial-territorial working group (Justice), 18
Fédération des francophones de la Colombie-Britannique, 81
Federation of Canadian Municipalities, 38
Fellegi, Ivan, 76
Leon prize for leadership, 76

Fire and Ice, 48
First Nations, 44
Fisheries and Oceans Canada, 67, 76
Follow-ups, 2, 53, 85, 94, 95, 96
Bridging the Digital Divide: Official Languages on the Internet, 95
For Rent: In Search of Bilingual Services from Businesses in NCR Federal Buildings, 96
Foreign Affairs Canada, 91
For Rent: In Search of Bilingual Services from Businesses in NCR Federal Buildings, 96
Forum des maires de la péninsule acadienne (Food Inspection Agency), 29
Franco-Albertan community, 28, 29
Franco-Manitoban community, 36, 80, 82
Francophonie, 15, 35, 46, 80, 81, 82
Freed, Josh, 82
French for the Future, 17
French Language Services Secretariat (Manitoba), 80, 82
Funding agencies, ii, 29, 39, 40
Funds for the development of official languages, 16

G

Gauthier, Senator Jean-Robert, 8
Bill S-3, i, 1, 5, 6, 8, 9, 10, 16, 25, 29, 35, 38, 40, 43, 48, 61, 72, 92, 99
Gilbert, Anne, 35
Goldbloom, Victor, 6
Gouvernance linguistique : le Canada en perspective, (La), 13
Governance (horizontal), *See Chapter 2 and also pages* i, ii, 2, 9, 39, 60, 62, 79, 99
Bakvis, Herman, 13, 15
Beaudry, Norman, 13
Cardinal, Linda, 13, 18
Hudon, Marie-Ève, 13, 18
Juillet, Luc, 13, 15
Lahey, James, 13
Rounce, Andréa D., 13
Governance of Canada's Official Language Minorities (The), 13
Government of Canada, 5, 6, 9, 26, 35, 39, 43, 47, 91, 92, 99
Governor in Council, 6, 26
Ground services, 89
Guidelines on the Use of Media, 92
Guiding principles (regulation), 30

H

Halifax-Dartmouth, 80, 90
Halifax International Airport, 27, 86, 88
Halifax (Nova Scotia), 27, 28, 80, 86, 88, 90
Health Canada, 19, 58, 61, 70, 76, 77, 92
Community Action Program for Children, 92
Horizontal Challenge: Line Departments, Central Agencies and Leadership (The), 13
Horizontal Results-based Management and Accountability Framework, 15
Hudon, Marie-Ève, 13, 18
Human capital, 36, 37, 38, 45
Human Resources and Skills Development Canada, 16, 28, 70, 77, 86
Human Resources and Social Development Canada, 16, 28, 61, 70
Réseaux de développement économique et d'employabilité, 17, 18, 59
Community Economic Development and Employability Committees, 17, 18, 59
National Committee for Canadian Francophone Human Resources Development, 17

I

Immersion, 17, 45, 81
Immigration, 1, 17, 18, 36, 44, 45, 47, 57, 58, 61, 70, 80, 82, 95, 99
Immigration and the Vitality of Canada's Official Language Communities: Policy, Demography and Identity, 18

Imperative staffing, 59, 78, 89, 93
Indian and Northern Affairs Canada, 93
Indicators of vitality, ii, 9, 36-40
Industry Canada, 29, 61, 68, 95
Information requests, 85
Institutions targeted by the Action Plan, 16, 21, 53, 61
  Canadian Heritage, 6, 14, 15, 16, 27, 43, 53, 58, 60, 61, 72, 81, 92, 93, 95, 96
  Citizenship and Immigration Canada, 18, 61, 70, 80
  Health Canada, 19, 58, 61, 70, 76, 77, 92
  Human Resources and Social Development Canada, 16, 28, 61, 70
  Industry Canada, 29, 61, 68, 95
  Justice Canada, 7, 18, 53, 60, 61
  Privy Council Office, 13, 15, 16, 53, 59-61, 93
  Treasury Board Secretariat, ii, 31, 61, 78, 89, 92
Intergovernmental Affairs (Privy Council Office), 61
International relations, 48
Internet, 16, 79, 95, *See also Web*
Investigations and audits, *See Chapter 8*

J

Jedwab, Jack, 18
Jenson, Jane, 44
Johnson, Marc L., 35
Juillet, Luc, 13, 15
Jurists, 82
  legal professionals, 58
  lawyer, 18, 82
Justice, 14, 17, 18, 21, 57, 58, 88, 100
Justice, access to, 18, 58
Justice Canada, 7, 18, 53, 60, 61
  Advisory Committee – Justice in Official Languages, 61
  national project for the administration of justice in both official languages, 14

K

Katimavik, 17
Key institutions, 2, 53, 57, 60, 61, 62, 65
  Canadian Heritage, 6, 14, 15, 16, 27, 43, 53, 58, 60, 61, 72, 81, 92, 93, 95, 96
  Justice Canada, 7, 18, 53, 60, 61
  Privy Council Office, 15, 16, 53, 59, 60, 61
  Public Service Commission of Canada, 27, 53, 60, 61, 65
  Public Service Human Resources Management Agency of Canada, 53, 59, 60, 61, 79, 81
Key services, 27
Kincaid, John, 47
Kirkland Lake (Ontario), 82

L

LaBossière, Edmond, 80
Lahey, James, 13
La Nation (Ontario), 82
Landry, Rodrigue, 35
Langlois, André, 35
Languages in Canada, Census of 2001, 45, 47
Language industry, 16, 45
Language Industry Association, 16
  Language Technologies Research Centre, 16, 95
Language of work, ii, 2, 13, 21, 28, 53, 54, 57, 59, 60, 61, 67-72, 75-77, 87, 89, 94
Language requirements, 75, 76, 81, 87, 89, 90, 93
Language rights, 6, 9, 26, 27, 30, 44, 61, 99
Language Rights in Canada, 30
  Principle of Equality of the Official Languages (The), 30
Language Technologies Research Centre, 16, 95
Language technology, 45
Language training, 45, 47, 58, 59, 75, 81, 89, 93
La Presse, 47
Laskin Moot Court Competition, 82

Latourelle, Alan, 78-79
Leon Leadership Award, 2005-2006, 78
Parks Canada, 78
Lawyer, 18, 82
jurists, 82
legal professionals, 58
Leadership, *See Chapter 5 and also pages* i, ii, 1, 13, 14, 17, 18, 29, 37, 57, 60, 61, 62, 65, 75, 76, 78, 79, 80, 94, 96
Canada Revenue Agency, 80
Canada Revenue Agency, Quebec Region, 80
Canada Revenue Agency, Toronto East Tax Services, 81
Legal professionals, 58
jurists, 82
lawyer, 18, 82
Leon Leadership Award, 76, 78
2005-2006, 65, 78
Linguistic duality, *See Chapter 5 and also pages* i, ii, 1, 2, 5, 6, 7, 9, 10, 14, 17, 21, 25, 29, 31, 35, 53, 54, 57, 67-71, 72, 78, 79, 80, 91, 94-96, 99, 100
Linguistic vitality, 36, 45
Literacy, 58, 59

M

Macdonald-Cartier International Airport, Ottawa, 69, 76, 77, 78
Mainland (Newfoundland and Labrador), 80
Making It Real: Promoting Respectful Co-existence of the Two Official Languages at Work, 29, 75
Management Accountability Framework, 28, *See also Accountability Framework*
Manitoba, 74, 75, 80, 81, 82, 88, 92
Franco-Manitoban community, 36, 82
Laskin Moot Court Competition, 82
Prix Ronald-Duhamel, 80
Provincial French Language Services Secretariat, 80, 82
Rendez-vous de la Francophonie, 80, 81, 82
Société franco-manitobaine, 80
Manitoba Federal Council, 80, 82
Prix Ronald-Duhamel, 80
Provincial French Language Services Secretariat, 80, 82
Société franco-manitobaine, 80, 82
Marmen and Corbeil, 45, 47
McGill University, 58
Media, 36, 37, 73, 89, 92
Midterm Report, Action Plan for Official Languages, 2, 9, 13, 19, 21, 57, 59, 61
Minerals and Metal sector, 81
Natural Resources Canada, 81
Minister of Official Languages, ii, 14, 15, 16, 21, 40, 49, 60
Ministerial Conference on the Canadian Francophonie, 15
Minority press, 89, 92
issues, 89
Minority-language education, 57
Miramichi (New Brunswick), 93
Montréal (Quebec), 27, 45, 47, 82
Freed, Josh, 82
Multiculturalism, 43
Municipalities
Bathurst (New Brunswick), 93
Cape St. George (Newfoundland and Labrador), 80
Casselman (Ontario), 82
Clarence-Rockland (Ontario), 82
Halifax-Dartmouth (Nova Scotia), 80, 90
Kirkland Lake (Ontario), 82
La Nation (Ontario), 82
Miramichi (New Brunswick), 93
Montréal (Quebec), 27, 45, 47, 82
Niagara-on-the-Lake (Ontario), 80
Ottawa (Ontario), 77
Québec (Quebec), 27

Regina (Saskatchewan), 27, 28, 93
Rouyn-Noranda (Quebec), 82
Saskatoon (Saskatchewan), 81
Sept-Îles (Quebec), 27
Sherbrooke (Quebec), 82
Sydney (Nova Scotia), 80
Toronto (Ontario), 27, 28, 47, 80, 81
Vancouver, 27, 47
Victoria (British Columbia), 27
Yarmout (Nova Scotia), 27

N

National Arts Centre, 71
National Capital Commission, 71, 77, 96
National Capital Region, 29, 68, 69, 71, 73-75, 86, 88, 89, 96
National Committee for Canadian Francophone Human Resources Development, 17
National Defence, 77, 86, 92, 94
Canadian Forces, 67, 93, 94
National Film Board, 71
National project for the administration of justice in both official languages, 14
Natural Resources Canada, 81, 93
Minerals and Metal sector, 81
NAV CANADA, 69
New Brunswick, 74, 75, 79, 88
Bathurst, 93
Miramichi, 93
New Brunswick Federal Council, 79
Official Languages Committee, 79
Official Languages Week, 79
Newfoundland and Labrador, 75, 88
Black Duck Brook, 80
Cape St. George, 80
Mainland, 80
Port-au-Port Peninsula, 80
Service Canada, 80
Newfoundland and Labrador Federal Council, 80
Black Duck Brook, 80
Cape St. George, 80
Mainland, 80
Official Languages Committee, 80
Port-au-Port peninsula, 80
Niagara-on-the-Lake (Ontario), 80
Northwest Territories, 74, 75, 86, 88, 89, 93
Nouvet, Marcel, 19
Nova Scotia, 27, 74, 75, 80, 88
Halifax-Dartmouth, 80, 90
Halifax International Airport, 27, 86, 88
Sydney, 80
Yarmouth, 27
Nova Scotia Federal Council, 80
French learning sessions, 80
Numerical criteria, 26, 27
Nunavut, 44, 74, 88

O

OCOL, 16, 66, 85, 86, 89-95, *See also Office of the Commissioner of Official Languages*
Office of the Commissioner of Official Languages, 1, 7, 13, 18, 35, 59, 60, 62, 73-76
Official Language Development Fund, 81
Official language communities, i, ii, 1, 2, 5, 6, 7, 8, 9, 13-19, 25, 26, 30, 31, 35-40, 57, 58, 60, 61, 67-72, 82, 89, 92, 93, 99
Official languages management, 2, 53, 57
Official Languages and Immigration: Obstacles and Opportunities for Immigrants and Communities, 18
Official Languages Act, i, ii, 1, 5-9, 13, 14, 25, 26, 28, 30, 31, 35, 38, 43, 44, 53, 54, 57, 65, 75, 77, 79, 80, 85, 88, 90, 92, 94, 95, 99
Bill S-3, i, 1, 5, 6, 8, 9, 10, 16, 25, 29, 35, 38, 40, 43, 48, 61, 72, 92, 99
guiding principles, 30
Part IV, 6, 26, 28, 29, 67-71, 93

Part V, ii, 6, 28, 31, 67-71, 93
Part VII, ii, 1, 2, 5, 6, 7, 8, 13, 14, 16, 29-31, 35, 60, 61, 67-71, 87, 89, 92, 93
regulatory framework, i, 2, 9, 25, 26, 54, 99
Official Languages Branch, 16, 60
Canadian Heritage, 6, 14, 15, 16, 27, 43, 53, 58, 60, 61, 72, 81, 92, 93, 95, 96
Privy Council Office, 15, 16, 53, 59, 60, 61, 93
Official languages in Canada: Changing the Language Landscape, 43
Official Languages Committee of the Pacific Federal Council, 79
Official Languages Program, 14, 60, 94
Official Languages Regulations, *See Chapter 3 and also pages* i, ii, 2, 6, 88, 99
1992 *Regulations,* i, 25-30, 99
numerical criteria, 26-28
significant demand, 26, 28, 30, 91
Official Languages Week, 79
New Brunswick, 79
Ontario, 74, 75, 80, 82, 86, 88, 89, 95, 96
Casselman, 82
Clarence-Rockland, 82
Kirkland Lake, 82
La Nation, 82
Niagara-on-the-Lake, 80
Ottawa, 77
Toronto, 27, 28, 47, 80, 81
Ontario Federal Council, 80
Forum on Official Languages, 80
Organization for Economic Co-operation and Development, 45
Ottawa (Ontario), 77

P

Pacific Federal Council, 79
Official Languages Committee, 79
Papillon, Martin, 44
Parks Canada, 71, 77, 78
400th anniversary of the arrival of French settlers in Canada, 78
Latourelle, Alan, 78, 79
Leon Leadership Award, 65, 76, 78
Minister's round table, 78
Parliament, 5, 6, 8, 9, 26, 44, 99
Passport Canada, 68, 76, 90, 96
Pearson, Lester B., 43
Performance Measurement Framework, 59, 61
Performance Report Card for Federal Institutions, *See Chapter 7 and also page* 2, 53, 59
methodology, 60, 65
portfolio: economy-transport-security, 67-69
porfolio: social-cultural-other institutions, 70, 71
scoring guide, 65
Policy on the Use of Official Languages for Communications with and Services to the Public, 92
Political capital, 37
Port-au-Port Peninsula (Newfoundland and Labrador), 80
Positive measures, 5, 6, 7, 25, 35, 43, 92
Prince Edward Island, 73, 88
Principle of Equality of the Official Languages (The), 30
Privy Council Office, 13, 15, 16, 53, 59-61, 93
Official Languages Branch, 16, 60
Prix Ronald-Duhamel, 80
Manitoba Federal Council, 80
Rendez-vous de la Francophonie, 80
Program management, 72, 76, 94
PSC, *See Public Service Commission*
PSHRMAC, *See Public Service Human Resources Management Agency of Canada*
Public safety and security, 89, 90

Public Service Commission of Canada, 27, 53, 60, 61, 65
Public Service Human Resources Management Agency of Canada, 53, 59, 60, 61, 79, 81
Official Language Development Fund, 81
Regional Partnership Fund, 79
Public Works and Government Services Canada, 67, 76, 77, 86, 90, 94, 96

Q

Quebec, 17, 19, 27, 29, 36, 38, 58, 59, 67-71, 73, 74, 75, 76, 80, 82, 86, 88, 89
active offer, 73, 74, 75
Community Health and Social Services Network, 19, 38
English-speaking community, 17, 19, 36, 45, 47, 58, 59, 82
Montréal, 27, 45, 47, 82
Rouyn-Noranda, 82
Sept-Îles, 27
Sherbrooke, 82
Sherbrooke police service, 82
Society for the Promotion of the Teaching of English as a Second Language in Quebec, 17
Quebec Federal Council, 80
Châtillon, Élisabeth, 80
Quebec Community Groups Network, 19, 58
Quebec, English-speaking community of, 17, 19, 36, 45, 47, 58, 59, 82
Quell, Carsten, 18

R

RCMP, *See Royal Canadian Mounted Police*
RDÉE, *See Réseaux de développement économique et d'employabilité*
Recommendations of the Commissioner, ii, 8, 58, 85, 91, 94, 95, 96
Recruitment, 58, 93
Regina (Saskatchewan), 27, 28, 93
Regional Partnership Fund, 79
Regulatory framework, *See Chapter 3 and also pages* i, 2, 9, 25, 26, 54, 99
1992 Regulations, i, 25-30, 99
numerical criteria, 26-28
significant demand, 26, 28, 30, 91
Rendez-vous de la Francophonie, 80, 81, 82
Manitoba Federal Council, 80, 82
Prix Ronald-Duhamel, 80
Research, ii, 16, 19, 28, 38, 39, 40, 44, 47, 58, 60, 95, 99
Réseaux de développement économique et d'employabilité, 17, 18, 59
Results by region
in person service, 74
telephone service, 75
Rounce, Andréa D., 13
Rouyn-Noranda (Quebec), 82
Royal Canadian Mounted Police, 27, 67, 77, 86
Royal Commission on Biligualism and Biculturalism, 48

S

Saskatchewan, 74, 75, 81, 88, 93
Regina, 27, 28, 93
Saskatoon, 81
Second language, 16, 17, 45, 46, 57, 58, 80, 81
Second-language education, 16, 47, 57, 58, 81
Selinger, Greg, 82
Senate Standing Committee on Official Languages, 65
Separate employer, 78
Sept-Îles (Quebec), 27
Service Canada, 80
Newfoundland and Labrador, 80
Service delivery, 30, 31, 57, 59, 67-71, 73, 74, 75, 95

Service to the public, 29, 53, 54, 60, 66-72, 77, 89, 94
in person service, 66, 72-74, 89, 95
telephone service, 66, 72, 73, 75, 89, 95
Sherbrooke (Quebec), 82
police service, 82
Signage, 53, 82
Significant demand, 26, 28, 30, 91
Simard, Senator Jean-Maurice, 7
Social capital, 37, 45
Social, cultural and other institutions portfolio, 65, 66, 70, 71
Social Development Canada, 16, 28, 61, 65, 70
Social Sciences and Humanities Research Council, 39
Société franco-manitobaine, 80, 82
Société santé en français, 19, 58
Society for the Promotion of the Teaching of English as a Second Language in Quebec, 17
Speech from the Throne, 10
Statistics Canada, 27, 46, 70, 74, 76, 77
Fellegi, Ivan, 76
Steering Committee on Citizenship and Immigration, 18
Styre, Mike, 80
Success stories, *See Chapter 7 and also pages* 2, 15, 53
Supreme Court of Canada, 8, 30
Sydney (Nova Scotia), 80

T

Task Force on Aboriginal Languages and Cultures, 44
Throne Speech, 10
Toronto (Ontario), 27, 28, 47, 80, 81
Towards a New Beginning, 44
Trans-Canada Highway, 27
Translation, 18, 45, 81, 95
Transport Canada, 68, 77, 78, 80, 90
ground services, 89
Treasury Board Secretariat, ii, 31, 61, 78, 89, 92

U

University of Manitoba, 82
University of Ottawa, 13
Update on the Implementation of the Action Plan for Official Languages (Midterm Report), See Chapter 6 and also pages 13, 57
Using Horizontal Tools to Work Across Boundaries: Lessons Learned and Signposts for Success, 13

V

Vancouver (British Columbia), 27, 47
Vaz, Nicole, 30
Vers une nouvelle relation entre le gouvernement et les citoyens, 73
VIA Rail, 69
Victoria (British Columbia), 27, 47
Visible minority, 46
Vitality, *See Chapter 4 and also pages* 21, 45, 54, 57, 59, 99
indicators, ii, 9, 36-40
linguistic, 36, 45
communities, i, ii, 1, 2, 5, 6, 7, 9, 10, 18, 19, 28, 54, 57, 59, 80, 99

W

Walking the Talk: Language of Work in the Federal Public Service, 29, 75
Wallot, Jean-Pierre, 13
Web, 60, 61, 66, 73, 81, 90, 91, 92, 95, *See also Internet*

Y

Yarmouth (Nova Scotia), 27
Yukon, 74, 75, 88
Association franco-yukonnaise, 81

Sûreté et sécurité du public, 89, 90
Sydney (Nouvelle-Écosse), 80

T

Terre-Neuve-et-Labrador, 75, 80, 88
  Cap St. George, 80
  L'Anse-à-Canards, 80
  La Grand'Terre, 80
  Péninsule Port-au-Port, 80
  Service Canada, 80
Territoires du Nord-Ouest, 74, 75, 88, 89, 93
Toronto (Ontario), 27, 28, 47, 80, 81
Tracé pour agir : La mise en œuvre de la partie VII de la Loi sur les langues officielles de 1988 (Un), 7
Traduction, 19, 46, 95
Transcanadienne, autoroute, 27
Transports Canada, 68, 77, 78, 80, 90
  services au sol, 89
Travaux publics et services gouvernementaux Canada, 67, 76, 77, 86, 90, 94, 96

U

Université d'Ottawa, 13
Université du Manitoba, 82
Université McGill, 58
Utiliser des outils horizontaux pour transcender les frontières : leçons apprises et indicateurs de réussite, 13

V

Vancouver (Colombie-Britannique), 27, 48
Vaz, Nicole, 30
Vérifications, *Voir chapitre 8 ainsi que les pages* ii, 2, 53, 100
  Agence des services frontaliers du Canada, 86, 95
  Défense nationale, 86, 92, 94
  Travaux publics et Services gouvernementaux Canada, 76, 77, 86, 90, 94, 96
Vers une nouvelle relation entre le gouvernement et les citoyens, 73
VIA Rail, 69
Victoria (Colombie-Britannique), 27
Vitalité, *Voir chapitre 4 ainsi que les pages* 45, 57, 59, 99
  communautaire, i, ii, 2, 5, 9, 10, 19, 29, 40, 45, 57, 59, 99
  indicateurs, ii, 9, 36-40
  linguistique, 37
Vue plus claire : Évaluer la vitalité des communautés de langue officielle en situation minoritaire (Une), 35

W

Wallot, Jean-Pierre, 13
Web, 60, 61, 66, 73, 81, 90, 91, 92, 95, *Voir aussi Internet*

Y

Yarmouth (Nouvelle-Écosse), 27
Yukon, 74, 75, 88
  Association franco-yukonnaise, 81

Regina (Saskatchewan), 28, 93
Région de la capitale nationale, 29, 68, 69, 71, 73-76, 86, 88, 89, 96
Règlement sur les langues officielles, *Voir chapitre 3 ainsi que les pages* i, ii, 2, 6, 88, 99
critères numériques, 26, 27, 28
demande importante, 26, 28, 31
Règlement de 1992, i, 25-30, 99
Relations internationales, 48
Rendement des institutions, *Voir chapitre 7 ainsi que les pages* 2, 59
Rendez-vous de la Francophonie, 80, 81, 82
Conseil fédéral du Manitoba, 80
Prix Ronald-Duhamel, 80
Réseau des associations de juristes francophones, 58
Réseaux de développement économique et d'employabilité, 18, 59
Ressources humaines et Développement des compétences du Canada, 16, 28, 70, 77, 86
Ressources humaines et Développement social Canada, 16, 28, 61, 70
Comité national de développement des ressources humaines de la francophonie canadienne, 18
Community Economic Development and Employability Committees, 18, 59
Réseaux de développement économique et d'employabilité, 18, 59
Ressources naturelles Canada, 81, 93
Secteur des minéraux et des métaux, 81
Résultats par région
service en personne, 74
service au téléphone, 75
Rounce, Andréa D., 13
Rouyn-Noranda (Québec), 82

S

Santé Canada, 19, 58, 61, 70, 76, 77, 92
Programme d'action communautaire pour les enfants, 92
Saskatchewan, 74, 75, 81, 88, 93
Regina, 28, 93
Saskatoon, 81
Secrétariat du Conseil du Trésor, *Voir Conseil du Trésor*
Secrétariat des services en langue française, *Voir Manitoba*
Secteur des minéraux et des métaux, 81
Ressources naturelles du Canada, 81
Selinger, Greg, 82
Semaine des langues officielles, 79
Nouveau-Brunswick, 79
Sept-Îles (Québec), 27
Service au public, ii, 29, 31, 53, 54, 60, 66-73, 77, 89, 94
au téléphone, 66, 72, 75, 95
en personne, 66, 72, 73, 74, 95
Services au sol, 89
Services clés, 27
Service Canada, 80
Terre-Neuve-et-Labrador, 80
Sherbrooke (Québec), 82
Policiers, 82
Simard, Jean-Maurice, sénateur, 7
Société canadienne d'hypothèques et de logement, 68, 77
Société du Musée canadien des civilisations, 65, 71
Société franco-manitobaine, 80, 82
Société pour la promotion de l'enseignement de l'anglais langue seconde au Québec, 17
Société santé en français, 19, 58
Statistique Canada, 27, 47, 70, 74, 76, 77
Fellegi, Ivan, 76
Styre, Mike, 80
Suivis, 2, 53, 85, 94, 95, 96
À louer - Services bilingues recherchés dans les commerces des édifices de la RCN, 96
Combler le fossé numérique des langues officielles sur Internet, 95

Petite enfance, 57, 82
développement, 58
services, 57
Plaintes, 2, 53, 67-71, 85-93
Plaintes recevables, 85-89
les dix institutions les plus visés, 86
par catégorie principale, 87
par langue des plaignants et région, 89
par région, 86
Plan d'action pour les langues officielles, 1, 2, 8, 10, 13, 14, 15, 19, 21, 39, 53, 57-62
Bilan de mi-parcours, 2, 10, 13, 19, 21, 57, 59, 60, 61
Cadre de mesure de rendement, 59, 61
Cadre d'imputabilité, 8, 10, 15, 20, 21, 39, 59, 77
Institutions ciblées par le Plan d'action, 61, 62
Point sur la mise en œuvre du Plan d'action pour les langues officielles : rapport de mi-parcours (Le), Voir chapitre 6 ainsi que les pages 13, 57
Policiers de Sherbrooke (Québec), 82
Politique sur l'utilisation des langues officielles pour les communications avec le public et la prestation des services, 92
Port-au-Port, péninsule de, 80
Portefeuille économie, transport et sécurité, 67-69
Portefeuille social, culturel et autres institutions, 70-71
Postes Canada (Société canadienne des postes), 27, 30, 67, 77, 86
Premières nations, 43
Presse minoritaire, 89
enjeux, 89, 92
Prestation de services, i, ii, 2, 13, 15, 25, 26, 28, 29, 31, 57, 67-74, 91, 92, 95, 99
Principe d'égalité dans les langues officielles (Le), 30
Principes directeurs (réglementation), 30
Prise en charge communautaire, 36, 37, 39, 40, 99
Prix Léon du Leadership, 76
2005-2006, 65, 78
Prix Ronald-Duhamel, 80
Conseil fédéral du Manitoba, 80
Rendez-vous de la francophonie, 80
Programme d'action communautaire pour les enfants (Santé Canada), 92
Programme des langues officielles, 15, 60, 94
Projet de loi S-3, i, 1, 5, 6, 8, 9, 10, 16, 25, 29, 35, 39, 40, 43, 49, 61, 72, 92, 99
consultations auprès des communautés de langue officielle, 2, 15, 16, 19, 20, 21, 25, 58, 80, 89, 92, 93
Gauthier, Jean-Robert, sénateur, 8
mesures positives, 5, 6, 7, 25, 35, 43, 72, 92
Projet national de l'administration de la justice dans les deux langues officielles, 14

Q

Québec, 17, 19, 27, 29, 36, 38, 45, 58, 59, 67-71, 73, 74, 75, 76, 80, 82, 86, 88, 89
communauté anglophone du Québec, 18, 19, 36, 45, 47, 58, 59, 79, 82
Community Health and Social Services Network, 19, 38
offre active, 73, 74, 75, 95
Montréal, 27, 45, 48, 82
Policiers de Sherbrooke, 82
Rouyn-Noranda, 82
Sept-Îles, 27
Sherbrooke, 82
Société pour la promotion de l'enseignement de l'anglais langue seconde au Québec, 17
Quebec Community Groups Network, 19, 58
Quell, Carsten, 18

R

RDÉE, *Voir Réseaux de développement économique et d'employabilité*
Recommandations de la commissaire, ii, 8, 58, 85, 91, 94, 95, 96
Recherche, ii, 9, 16, 19, 29, 35, 38, 39, 40, 44, 48, 58, 60, 95, 99
Recrutement, 58, 91, 93

Clarence-Rockland (Ontario), 82
Halifax-Dartmouth (Nouvelle-Écosse), 80, 90
Kirkland Lake (Ontario), 82
La Nation (Ontario), 82
L'Anse-à-Canards (Terre-Neuve-et-Labrador), 80
Miramichi (Nouveau-Brunswick), 93
Montréal (Québec), 27, 45, 48, 82
Niagara-on-the-Lake (Ontario), 80
Ottawa (Ontario), 77
Péninsule de Port-au-Port (Terre-Neuve-et-Labrador), 80
Québec (Québec), 27
Regina (Saskatchewan), 28, 93
Rouyn-Noranda (Québec), 82
Saskatoon, (Saskatchewan), 81
Sept-Îles (Québec), 27
Sherbrooke (Québec), 82
Sydney (Nouvelle-Écosse), 80
Toronto (Ontario), 27, 28, 47, 80, 81
Victoria (Colombie-Britannique), 27
Yarmouth (Nouvelle-Écosse), 27

N

NAV CANADA, 69
Niagara-on-the-Lake (Ontario), 80
Nouveau-Brunswick, 74, 75, 79, 88
Bathurst, 93
Miramichi, 93
Nouvelle-Écosse, 27, 74, 75, 80, 88
Aéroport international d'Halifax, 28, 86, 88
Halifax-Dartmouth, 80, 90
Sydney, 80
Yarmouth (Nouvelle-Écosse), 27
Nouvet, Marcel, 19
Nunavut, 44, 74, 88

O

Office national du film, 71
Offre active, 31, 66-71, 73, 74, 75, 79, 95
Ontario, 74, 75, 80, 82, 86, 88, 89, 95, 96
Casselman, 82
Clarence-Rockland, 82
Kirkland Lake, 82
La Nation, 82
Niagara-on-the-Lake, 80
Ottawa, 77
Toronto, 27, 28, 48, 80, 81
Organismes centraux, 7, 13, 17, 79
Ottawa (Ontario), 77
Organisation de coopération et de développement économiques, 45
Organismes centraux, 7, 13, 17, 79
Organismes subventionnaires, ii, 30, 40

P

Papillon, Martin, 44
Parcs Canada, 71, 77, 78, 79
400e anniversaire de l'arrivée des premiers colons français, 79
Latourelle, Alan, 78, 79
Prix Léon du Leadership, 65, 76, 78
Table ronde du ministre, 78
Parlement, 5, 6, 8, 9, 26, 44, 99
Participation équitable, 13, 60, 66, 67-71, 72, 87, 89
Passeport Canada, 68, 76, 90, 96
Patrimoine canadien, 6, 14, 16, 17, 27, 43, 53, 58, 60, 61, 62, 72, 81, 92, 93, 95, 96
Culture canadienne en ligne, 16
Vers une organisation bilingue, 81
Pearson, Lester B., 43
Pêches et Océans Canada, 67, 76
Péninsule de Port-au-Port, 80
Pères de la Confédération, 44

Justice Canada, 8, 19, 53, 61, 62
Comité consultatif – Justice en langues officielles, 62
Programme national de l'administration de la justice dans les deux langues officielles, 14

K

Katimavik, 17
Kincaid, John, 47
Kirkland Lake (Ontario), 82

L

LaBossière, Edmond, 80
Lahey, James, 13
La Nation (Ontario), 82
Landry, Rodrigue, 35
Langlois, André, 35
L'Anse-à-Canards (Terre-Neuve-et-Labrador), 80
La Grand'Terre (Terre-Neuve-et-Labrador), 80
Langues au Canada, Recensement de 2001 (Les), 45, 48
Langue de travail, ii, 2, 13, 21, 29, 53, 54, 57, 59, 60, 62, 67-72, 75, 76, 77, 78, 79, 87, 89, 94
Langue seconde, 17, 45, 47, 57, 58, 80, 81
Langues officielles au Canada : transformer le paysage linguistique (Les), 43
La Presse, 47
Latourelle, Alan, 78, 79
Prix Léon du Leadership pour l'année 2005-2006, 78
Parcs Canada, 78, 79
Leadership, *Voir chapitre 5 ainsi que les pages* i, ii, 1, 9, 13, 14, 15, 17, 18, 19, 21, 30, 37, 57, 60, 62, 65, 75, 76, 78, 79, 80, 94, 96
Agence du revenu du Canada, 80
Agence du revenu du Canada, Région du Québec, 80
Bureau des services fiscaux de la région du Québec, Agence du revenu du Canada, 80
Lignes directrices sur l'utilisation des médias, 92
Loi constitutionnelle de 1867, 26, 48
Loi sur le multiculturalisme, 43
Loi sur les contraventions, 8
Loi sur les langues officielles, i, ii, 1, 5-9, 13, 14, 25, 26, 29, 30, 31, 35, 43-45, 48, 53, 54, 57, 65, 76-80, 85, 88, 90, 92, 94, 95, 99
cadre réglementaire, i, 2, 10, 25, 26, 54, 99
partie IV, 6, 26, 29, 30, 67-71, 93
partie V, ii, 6, 29, 31, 67-71, 93
partie VII, ii, 1, 2, 5, 6, 7, 8, 13, 14, 16, 29, 30, 31, 35, 61, 67-71, 87, 89, 92, 93
principes directeurs (réglementation), 30
projet de loi S-3, i, 1, 5, 6, 8, 9, 10, 16, 25, 29, 35, 39, 40, 43, 49, 61, 72, 92, 99

M

Manitoba, 74, 75, 80, 82, 88, 92
Communauté franco-manitobaine, 36, 82
Concours Laskin Moot Court Competition, 82
Prix Ronald-Duhamel, 80
Rendez-vous de la Francophonie, 80, 82
Secrétariat provincial des services en langue française, 80, 82
Société franco-manitobaine, 36, 80, 82
Marmen et Corbeil, 45, 48
Médias, 37, 73, 89, 92
Mesures positives, 5, 6, 7, 25, 35, 43, 72, 92
Ministre des Langues officielles, ii, 15, 16, 17, 21, 40, 49, 60
Minorités visibles, 47
Miramichi (Nouveau-Brunswick), 93
Missions diplomatiques, 48
Montréal (Québec), 27, 45, 48, 82
Freed, Josh, 82
Multiculturalisme, 43, 45
Municipalités
Bathurst (Nouveau-Brunswick), 93
Cap St. George (Terre-Neuve-et-Labrador), 80
Casselman (Ontario), 82

Institutions fédérales, i, ii, 1, 2, 5-10, 13-16, 18, 26-31, 35, 39, 40, 53, 54, 57, 59, 61, 65, 66, 72, 73, 80, 90, 92, 99
Administration de la sûreté du transport aérien, 68, 76, 91
Aéroport international Macdonald-Cartier d'Ottawa, 69, 76, 77, 78
Affaires étrangères Canada, 91
Affaires indiennes et du Nord Canada, 93
Agence canadienne d'inspection des aliments, 28, 29, 69, 76, 77, 78, 81
Agence de gestion des ressources humaines de la fonction publique du Canada, 53, 59, 60, 61, 79, 81
Agence des services frontaliers du Canada, 67, 86, 95
Agence du revenu du Canada, 27, 67, 80, 86
Agriculture et Agroalimentaire Canada, 65, 69
Banque de développement du Canada, 68, 76
Bureau du Conseil privé, 13, 16, 53, 59-61, 93
CBC/Radio-Canada, 70, 76, 77
Centre national des Arts, 71
Citoyenneté et Immigration Canada, 18, 61, 70, 80
Commission de la capitale nationale, 71, 77, 96
Commission canadienne du tourisme, 69
Commission de la fonction publique du Canada, 27, 53, 61, 62, 65
Conseil de recherche en sciences humaines du Canada, 40
Conseil des arts du Canada, 40
Conseil du Trésor (Secrétariat du), ii, 31, 61, 78, 89, 92
Défense nationale, 77, 86, 92, 94
Développement social Canada, 16, 28, 61, 65, 70
Environnement Canada, 68, 86, 91
Gendarmerie royale du Canada, 27, 67, 77, 86
Justice Canada, 8, 19, 53, 61, 62
Industrie Canada, 30, 61, 68, 95
Instituts de recherche en santé du Canada, 40
NAV CANADA, 69
Office national du film, 71
Parcs Canada, 71, 77, 78, 79
Passeport Canada, 68, 76, 90, 96
Patrimoine canadien, 6, 14, 16, 17, 27, 43, 53, 58, 60, 61, 62, 72, 81, 92, 93, 95, 96
Pêches et Océans, 67, 76
Postes Canada, 27, 30, 67, 77, 86
Ressources humaines et Développement des compétences Canada, 16, 28, 70, 77, 86
Ressources humaines et Développement social Canada, 16, 28, 61, 70
Ressources naturelles Canada, 81, 93
Santé Canada, 19, 58, 61, 70, 76, 77, 92
Secrétariat du Conseil du Trésor, *Voir Conseil du Trésor*
Société canadienne d'hypothèques et de logement, 68, 77
Société du Musée canadien des civilisations, 65, 71
Statistique Canada, 27, 47, 70, 74, 76, 77
Transports Canada, 68, 77, 78, 80, 90
Travaux publics et Services gouvernement Canada, 67, 76, 77, 86, 90, 94, 96
VIA Rail, 69
Instituts de recherche en santé du Canada, 40
Internet, 16, 79, 95, *Voir aussi Web*

J

Jedwab, Jack, 18
Jenson, Jane, 44
Johnson, Marc L., 35
Juillet, Luc, 13, 15
Juristes, 19, 58, 82
Jurisprudence, 9, 61
Justice, 14, 18, 19, 21, 57, 58, 88, 100
Justice (accès à la), 19, 58

G

Gauthier, Jean-Robert, sénateur, 8
S-3, i, 1, 5, 6, 8, 9, 10, 16, 25, 29, 35, 39, 40, 43, 49, 61, 72, 92, 99
Gendarmerie royale du Canada, 27, 67, 77, 86
Gestion des langues officielles, 2, 53, 57
Gestion du programme des langues officielles, 72, 76, 94
Gilbert, Anne, 35
Goldbloom, Victor, 6
Gouvernance (horizontale), *Voir chapitre 2 ainsi que les pages* i, ii, 2, 9, 60, 62, 79, 95, 99
Bakvis, Herman, 13, 15
Beaudry, Norman, 13
Cardinal, Linda, 13, 18
Hudon, Marie-Ève, 13, 18
Juillet, Luc, 13, 15
Lahey, James, 13
Rounce, Andréa D., 13
Gouvernance linguistique : le Canada en perspective (La), 13
Gouvernance des minorités de langue officielle au Canada (La), 13
Gouvernement du Canada, 1, 5, 6, 10, 26, 40, 48, 99
Gouvernement fédéral, i, 6, 7, 8, 9, 10, 13, 15, 25, 28, 40, 44, 57, 60, 79, 80, 90, 95, 99
Gouverneur en conseil, 6, 26
GRC, *Voir Gendarmerie royale du Canada*
Greffier du Conseil privé, 9
Groupe de travail fédéral-provincial-territorial (Justice), 19
Groupe de travail sur les langues et les cultures autochtones, 44

H

Halifax-Dartmouth, 80, 90
Halifax (Nouvelle-Écosse), 28, 80, 86, 88, 90
Hudon, Marie-Ève, 13, 18

I

Île-du-Prince-Édouard, 73, 88
Image du Canada, 89, 91
Immersion, 17, 45, 81
Immigration, 1, 18, 19, 36, 45, 46, 47, 57, 59, 61, 70, 80, 82, 95, 99
Immigration et l'épanouissement des communautés de langue officielle au Canada : politiques, démographie et identité (L'), 18
Immigration et les langues officielles : Obstacles et possibilités qui se présentent aux immigrants et aux communautés (L'), 18
Indicateurs de la vitalité, ii, 9, 13, 36, 37, 38, 40
Industrie Canada, 30, 61, 68, 95
Industrie langagière, 16, 46
Initiative sur l'apprentissage et la garde des jeunes enfants, 16, 58
Institutions ciblées par le Plan d'action, 61, 62
Bureau du Conseil privé, 13, 16, 53, 59-61, 93
Citoyenneté et Immigration Canada, 18, 61, 70, 80
Conseil du Trésor (Secrétariat du), ii, 31, 61, 78, 89, 92
Industrie Canada, 30, 61, 68, 95
Justice Canada, 8, 19, 53, 61, 62
Patrimoine canadien, 6, 14, 16, 17, 27, 43, 53, 58, 60, 61, 62, 72, 81, 92, 93, 95, 96
Santé Canada, 19, 58, 61, 70, 76, 77, 92
Ressources humaines et Développement social Canada, 16, 28, 61, 70
Institutions clés, 2, 53, 57, 60, 61, 62, 65
Agence de gestion des ressources humaines de la fonction publique du Canada, 53, 59, 60, 61, 79, 81
Bureau du Conseil privé, 13, 16, 53, 59, 60, 61, 93
Commission de la fonction publique, 27, 53, 61, 62, 65
Justice Canada, 8, 19, 53, 61, 62
Patrimoine canadien, 6, 14, 16, 17, 27, 43, 53, 58, 60, 61, 62, 72, 81, 92, 93, 95, 96

D

Début d'un temps nouveau (Le), 44

Défense nationale, 77, 86, 92, 94

Forces canadiennes, 67, 93, 94

Défi de l'horizontalité : ministères responsables, organismes centraux et leadership (Le), 13

De la coupe aux lèvres : un coup de cœur se fait attendre, 7

De la parole aux gestes : La langue de travail au sein de la fonction publique fédérale, 29, 75

Demande importante, 26, 28, 31

Demandes d'information, 85

Développement des communautés, i, ii, 1, 5, 6, 7, 9, 10, 14, 15, 18, 27, 29, 30, 31, 35, 38, 39, 40, 57, 58, 61, 67, 68, 69, 70, 71, 72, 77, 89, 94, 99

Développement économique, 1, 16, 18, 30, 48, 57, 59, 82

Développement social Canada, 16, 28, 61, 65, 70

Direction générale de langues officielles, 16, 60

Bureau du Conseil privé, 13, 16, 53, 60, 61, 93

Patrimoine canadien, 6, 14, 16, 17, 27, 43, 53, 58, 60, 61, 62, 72, 81, 92, 93, 95, 96

Discours du Trône, 10

Diversité culturelle, *Voir chapitre 5 ainsi que les pages* i, ii, 2, 43-49, 99

Doer, Garry, 82

Dorais, Michel, 18

Dotation impérative, 59, 78, 89, 93

Doucet, Paule, 35

Droits linguistiques, 6, 9, 26, 27, 28, 30, 31, 44, 99

Droits linguistiques au Canada (Le), 30

Principe d'égalité dans les langues officielles (Le), 30

Dualité linguistique, *Voir chapitre 5 ainsi que les pages* i, ii, 1, 2, 5, 6, 7, 9, 10, 14, 17, 21, 25, 29, 30, 31, 35, 53, 54, 57, 65, 67-72, 78, 79, 80, 91, 94, 95, 96, 99, 100

D'une vision à la réalité : Favoriser une cohabitation respectueuse des deux langues officielles au travail, 29, 75

E

École de la fonction publique du Canada, 13

Edmonton (Alberta), 27, 30

Éducation, ii, 45, 46, 53, 57, 58, 60, 81

Employeur distinct, 78

Enquêtes et vérifications, *Voir chapitre 8*

Enseignement dans la langue maternelle, 57

Enseignement de la langue seconde, 17, 45, 57, 58

Environnement Canada, 68, 86, 91

Environnement et la vitalité communautaire des minorités francophones : vers un modèle conceptuel (L'), 35

Épanouissement des communautés, i, ii, 1, 5, 6, 7, 9, 10, 14, 15, 18, 29, 30, 31, 35, 39, 40, 80, 92, 99

Exigences linguistiques, 75, 76, 81, 87, 88, 89, 90, 93

F

Fédération canadienne des municipalités, 38

Fédération des francophones de la Colombie-Britannique, 81

Fellegi, Ivan, 76

Prix Léon du Leadership, 76

Fire and Ice, 48

Fonds d'appui à la justice dans les deux langues officielles, 58

Fonds d'appui aux communautés en matière de développement économique et d'employabilité, 16

Fonds de développement pour les langues officielles, 81

Fonds d'habilitation dans les domaines des ressources humaines et du développement économique, 16, 59

Fonds régional pour les partenariats, 79

Forces canadiennes, 67, 93, 94

Formation linguistique, 46, 48, 59, 75, 81, 89, 93

Forum des maires de la péninsule acadienne (Agence d'inspection des aliments), 29

Français pour l'avenir, 17

Francophonie, 15, 18, 35, 46, 80, 81, 82

Freed, Josh, 82

Commissaire aux langues officielles, i, ii, 1, 2, 5-8, 15, 17, 18, 21, 25, 27, 29, 30, 31, 35, 40, 44, 47-49, 53, 54, 57-62, 65, 66, 72-81, 85, 86, 89, 91-96
Commissariat aux langues officielles, 1, 7, 13, 17, 18, 35, 59, 60, 61, 66, 73-75, 85, 86, 89-93, 95
Commission canadienne du tourisme, 69
Commission de la capitale nationale, 71, 77, 96
Commission de la fonction publique du Canada, 27, 53, 61, 62, 65
Commission royale d'enquête sur le bilinguisme et le biculturalisme, 48
Commissionnaires, 90
Comité national de développement des ressources humaines de la francophonie canadienne, 18
Comité permanent des langues officielles du Sénat, 65
Commonwealth, 46
Communautés de langue officielle, i, ii, 1, 2, 5, 6, 7, 9, 10, 13-21, 26, 27, 29, 30, 31, 35-40, 47, 57-62, 67-72, 77, 82, 89, 92, 93, 99
Communauté franco-albertaine, 28, 30
Communauté franco-manitobaine, 36, 80, 82
Communauté (notion de) 2, 36, 37, 54, 99
Communications avec le public et prestation de services, i, ii, 2, 13, 25, 28, 29, 31, 42, 57, 76, 89, 92, 99
Community Economic Development and Employability Committees, 18, 59
Community Health and Social Services Network du Québec, 19, 38
Concours Laskin Moot Court Competition, 82
Conférence ministérielle sur la francophonie canadienne, 15
Conformité, 2, 43, 49, 53, 54, 85, 92, 94, 100
ConverGence : Mieux se connaître pour mieux travailler ensemble, 82
Conseil de recherche en sciences humaines du Canada, 40
Conseil des arts du Canada, 40
Conseil du Trésor (Secrétariat du), ii, 31, 61, 78, 89, 92
Conseil fédéral de l'Alberta, 79
Conseils fédéraux, 15, 21, 65, 79, 80
  Alberta, 79
  Manitoba, 80, 82
    Prix Ronald-Duhamel, 80
    Secrétariat provincial des services en langue française, 80, 82
    Société franco-manitobaine, 80, 82
  Nouvelle-Écosse, 80
    enseignement du français, 80
  Nouveau-Brunswick, 79
    Comité des langues officielles, 79
    Semaine des langues officielles, 79
  Ontario, 80
    forum sur les langues officielles, 80
  Pacifique, 79
    Comité des langues officielles, 79
  Québec, 80
    Châtillon, Élisabeth, 80
  Terre-Neuve-et-Labrador, 80
    Cap St. George, 80
    Comité des langues officielles, 80
    La Grand'Terre, 80
    L'Anse-à-Canards, 80
    Péninsule de Port-au-Port, 80
Consortium national de formation en français, 19
Consultations auprès des communautés de langue officielle, 2, 13, 15, 16, 19, 20, 21, 25, 58, 59, 78, 80, 89, 92, 93
Corps canadien des commissionnaires, 90
Cour d'appel, 29, 30
Cour suprême du Canada, 9, 30, 31
Critères d'appréciation des institutions fédérales, 60, 62, 65, 66, 72
Critères numériques, 26, 27, 28
Culture canadienne en ligne, *Voir Patrimoine canadien*

Belles réussites, *Voir chapitre 7 ainsi que les pages* 2, 15, 53
Bilan de mi-parcours, *Plan d'action pour les langues officielles*, 2, 10, 13, 19, 21, 57, 59, 60, 61
Bulletin de rendement des institutions fédérales, *Voir chapitre 7 ainsi que les pages* 2, 53, 59
guide de notation, 63
méthodologie, 60, 65
portefeuille économie, transport et sécurité, 67-69
portefeuille social, culturel et autres institutions, 70-71
Bureau du Conseil privé, 13, 16, 53, 59, 60, 61, 93
Direction générale des Langues officielles, 16, 60
BUROLIS, 73

C

Cadre de mesure du rendement, 59, 61
Cadre de responsabilisation ministérielle, 6, 14, 16, 28, 67-71
Cadre d'imputabilité, 8, 10, 15, 20, 21, 39, 59, 77
Cadre horizontal de gestion et de responsabilisation, 15
Cadre réglementaire, *Voir chapitre 3 ainsi que les pages* i, 2, 10, 25, 26, 54, 99
Règlement de 1992, i, 25-30, 99
critères numériques, 26, 27, 28
demande importante, 26, 28, 31
CALDECH, 30
Calgary (Alberta), 27
"Canadian Diversity Model": A Repertoire in Search of a Framework, (The), 44
Canadian Parents for French, 17
Capacité bilingue, 72
employés, 28, 66
cadres supérieurs et surveillants, 62, 76
Cap St. George (Terre-Neuve-et-Labrador), 80
Capital culturel, 36, 37
Capital démographique, 36, 37
Capital économique, 36, 37
Capital humain, 36, 37, 38, 45
Capital politique, 36, 37
Capital social, 37, 45
Casselman (Ontario), 82
Cardinal, Linda, 13, 18
CBC/Radio-Canada, 70, 76, 77
CEDEC, *Voir Community Economic Development and Employability Committees*
CEFRIO, 73
Centre canadien de gestion, 13
Centre d'avancement et de leadership en développement économique communautaire de la Huronie, 30
Centre de recherche en technologie langagière, 16, 95
Centre national des arts, 71
Charte canadienne des droits et libertés, 6, 26, 27, 31, 35, 43, 44, 48, 49
Châtillon, Élisabeth, 80
Gestion de la qualité en matière de langues officielle, 80
Churchill, Stacy, 43
Chrétien, Jean, 6, 8
Cité francophone (Edmonton), 30
Citoyenneté et Immigration Canada, 18, 61, 70, 80
Clarence-Rockland (Ontario), 82
Combler le fossé numérique des langues officielles sur Internet, 95
Colombie-Britannique, 74, 75, 79, 81, 86, 88, 89
60e anniversaire de la Fédération des francophones de la Colombie-Britannique, 81
Vancouver, 27, 48
Victoria, 27
Comité consultatif – Justice en langues officielles (Justice Canada), 62
Comité de direction sur la citoyenneté et l'immigration, 18
Comité des langues officielles du Conseil fédéral du Pacifique, 79
Comité des sous-ministres des langues officielles, 14, 16, 21
Comité permanent des langues officielles du Sénat, 65

400e anniversaire de l'arrivée des premiers colons français, 79
Parcs Canada, 79
60e anniversaire de la Fédération des francophones de la Colombie-Britannique, 81
Agence du revenu du Canada, 80

A

Acadie
Communauté acadienne de l'Atlantique, 36
Forum des maires de la péninsule acadienne (Agence canadienne d'inspection des aliments), 29
Adam, Dyane, 2, 8 *Voir aussi commissaire aux langues officielles*
Adams, Michael, 48
Administration canadienne de la sûreté du transport aérien, 68, 76, 91
Aéroport international d'Halifax, 28, 86, 88
Aéroport international Macdonald-Cartier d'Ottawa, 69, 76, 77, 78
Affaire *Beaulac*, 9
Affaires étrangères Canada, 91
Affaires indiennes et du Nord Canada, 93
Affaires intergouvernementales (Bureau du Conseil privé), 61
Affichage, 53, 82
AFMO, *Voir Association française des municipalités de l'Ontario*
Agence de gestion des ressources humaines de la fonction publique du Canada, 53, 59, 60, 61, 79, 81
Fonds de développement pour les langues officielles, 81
Fonds pour les partenariats, 79
Agence canadienne d'inspection des aliments, 28, 29, 69, 76, 77, 78, 81,
formation linguistique, 81
Agence des services frontaliers du Canada, 67, 86, 95
Agence du revenu du Canada, 27, 67, 80, 86
Association franco-yukonnaise, 81
Club français de Toastmasters, 81
Fédération des francophones de la Colombie-Britannique, 81
AGRHFPC, *Voir Agence de gestion des ressources humaines de la fonction publique du Canada*
Agriculture et Agroalimentaire Canada, 65, 69
Air Canada, 5, 27, 28, 86
Alberta, 73, 74, 75, 79, 86, 88, 89
Calgary, 27
Cité francophone (Edmonton), 30
communauté franco-albertaine, 28, 30
Edmonton, 27, 30
réseau d'agents de programmes, 79
À louer - Services bilingues recherchés dans les commerces des édifices de la RCN, 96
Alphabétisation, 58, 60
Appréciation des institutions clés, 53, 60-62
critères d'appréciation, 60, 62, 65, 66, 72
méthodologie, 60, 65
Association canadienne des professeurs d'immersion, 17
Association canadienne des professeurs de langues secondes, 17
Association de l'industrie de la langue, 16
Centre de recherche en technologies langagières, 16, 95
Association des juristes d'expression française du Manitoba, 82
Concours Laskin Mood Court Competition, 82
Université du Manitoba, 82
Association française des municipalités de l'Ontario, 82
Association franco-yukonnaise, 81
Aunger, Edmund, 35

B

Bakvis, Herman, 13, 15
Banque de développement du Canada, 68, 76
Bastarache, Michel, 30
Bathurst (Nouveau-Brunswick), 93
Beaudry, Norman, 13



INDEX

La deuxième partie de ce rapport a porté sur l'assurance de la conformité de l'appareil fédéral à ces obligations. Il se dégage de l'analyse de toutes les enquêtes, études et vérifications que l'appareil gouvernemental a réussi assez bien à mettre en place des plans et certains processus administratifs pour satisfaire à ses obligations. Ces progrès sont bien étayés dans ce rapport. Mais, si les moyens sont en place, les résultats convaincants, eux, ne sont pas encore perceptibles. Il faut bien admettre que la dualité linguistique n'est toujours pas véritablement intégrée à la culture organisationnelle de la plupart des institutions publiques. L'analyse globale donne donc nettement l'impression d'un travail inachevé. La *Loi* est malheureusement encore trop souvent comprise et appliquée par l'appareil fédéral comme une série de règles isolées.

LE MOT DE LA FIN

Au-delà des lois, des règlements, des études et des enquêtes, luit au loin une vision d'un pays basé sur la justice et l'égalité. Il s'agit d'un Canada où chacun a une chance égale de s'épanouir et de se développer dans la langue officielle de son choix.

De nombreux artisans et artisanes doivent s'investir à la réalisation de cette vision : des chefs politiques, en passant par les leaders administratifs, jusqu'aux communautés et aux individus eux-mêmes.

Il faut envisager un avenir où les Canadiens et Canadiennes incarnent et vivent pleinement la valeur de la dualité linguistique. Un avenir où chaque geste de nos leaders, qu'ils soient politiques ou administratifs, est profondément imprégné de cette valeur. Un avenir où chacun de nos choix, tant individuels que collectifs, s'aligne sur cette vision.

En somme, c'est dans la convergence de nos actions que se construira le pays qui nous ressemble et nous rassemble vraiment.

CONCLUSION

Si une conclusion générale se dégage des pages qui précèdent, c'est que la dualité linguistique est plus que jamais profondément enracinée dans l'esprit collectif des Canadiens et des Canadiennes. Elle est un trait de base de la personnalité et de l'identité canadiennes contemporaines. En dépit de cela, les décisions et les actions des leaders politiques et administratifs de l'État ne sont pas toujours conformes à cette valeur centrale de la société, de sorte que l'égalité du français et de l'anglais est encore loin d'être atteinte. Manifestement, de nombreux défis attendent le gouvernement fédéral.

L'adoption du projet de loi S-3 par le Parlement canadien a été, à n'en pas douter, un des moments forts de l'année 2005-2006 en matière de langues officielles. Les modifications que le législateur a apportées à la *Loi sur les langues officielles* (la *Loi*) constituent en effet une avancée historique pour les droits linguistiques au pays. Le gouvernement du Canada et les communautés de langue officielle en situation minoritaire disposent désormais de meilleurs outils pour construire l'avenir des communautés et favoriser la progression vers l'égalité réelle de statut et d'usage du français et de l'anglais au sein de la société canadienne.

La gouvernance horizontale compte parmi les moyens qui doivent désormais prendre une place prépondérante dans la gestion du dossier des langues officielles. Le développement des communautés de langue officielle et la promotion de la dualité linguistique passent nécessairement par des rapports plus efficaces entre l'administration fédérale et les acteurs de la société civile. Plus question pour les institutions fédérales de simplement consulter les communautés. Elles doivent en arriver à une concertation véritable avec l'ensemble des acteurs, et le faire de sorte que ceux-ci puissent contribuer pleinement à l'élaboration des politiques et des programmes qui les concernent.

Par ailleurs, une réflexion sérieuse sur le dossier des langues officielles débouche immanquablement sur l'idée de remanier son cadre réglementaire. Le *Règlement de 1992 (communications avec le public et prestation des services)*, conçu à une époque révolue, ne tient plus la route et doit être modernisé. Outre la modernisation du *Règlement de 1992*, le temps est venu de songer à la pertinence d'adopter une nouvelle réglementation visant à préciser la mise en œuvre des obligations prévues par les autres parties de la *Loi*.

Dans ce contexte de renouveau, la vitalité communautaire se présente aussi comme une notion clé. La vitalité, c'est ce qui fait qu'une communauté est en santé, forte et apte à contribuer pleinement à la société. Pour agir sur l'épanouissement de cette communauté, il y a donc lieu de mieux la comprendre et, par la recherche et le savoir, de favoriser sa prise en charge. La vitalité communautaire doit aussi être abordée dans une perspective d'inclusion où chaque partie prenante, c'est-à-dire les communautés de langue officielle, les institutions publiques et les chercheurs, y met du sien.

Il faut aussi reconnaître que le dossier des langues officielles s'opère dans le contexte d'un Canada changeant. Difficile aujourd'hui de parler de dualité linguistique sans faire ressortir l'influence déterminante du croisement des cultures française et anglaise, de la reconnaissance des peuples autochtones et de l'apport de l'immigration. La dualité linguistique et la diversité culturelle constituent des valeurs centrales de la société canadienne. Il faut les voir reflétées plus adéquatement et en faire une promotion plus vigoureuse, tant au Canada qu'à l'étranger.

Enfin, il va sans dire que le gouvernement canadien fait fonction de maître d'œuvre dans le dossier des langues officielles, et les citoyens s'attendent à ce que les institutions fédérales remplissent les obligations que leur confère la *Loi sur les langues officielles*.



CONCLUSION

Rapport de suivi *À louer – Services bilingues recherchés dans les commerces des édifices fédéraux de la RCN*[47]

OBJECTIF DU SUIVI

Évaluer les progrès accomplis comme suite à une étude, en 2004, sur l'offre de services bilingues faite par les locataires commerciaux installés dans les édifices fédéraux dans la région de la capitale nationale (RCN).

L'étude a révélé que les services dans les deux langues officielles fournis par de nombreux locataires commerciaux d'immeubles fédéraux dans la RCN étaient insuffisants. Dans le cadre de cette étude, la commissaire a donc adressé des recommandations à trois agences : la Commission de la capitale nationale (CCN), Travaux publics et Services gouvernementaux Canada (TPSGC) et Patrimoine canadien.

RÉSULTATS

Depuis la première vérification, le niveau de bilinguisme des commerces situés dans les édifices de la CCN s'est amélioré, surtout en Ontario, où tous les services et tout le matériel écrit étudiés ont enregistré des progrès significatifs. Les réussites de la CCN sont la preuve que l'effort et le leadership consacrés à la dualité linguistique portent toujours fruit.

Cependant, le bilinguisme dans les édifices de TPSGC s'est détérioré. La haute direction de TPSGC doit saisir ce dossier et exercer le leadership nécessaire afin de mettre en place des mesures correctives le plus rapidement possible.

SUIVI AUPRÈS DES INSTITUTIONS

La commissaire félicite la CCN d'avoir donné suite aux recommandations du rapport initial.

TPSGC n'a donné suite qu'à une partie des recommandations du rapport initial et n'a pas non plus donné suite à certains des engagements qu'il avait pris devant le Comité sénatorial permanent des langues officielles et auprès de la commissaire.

La commissaire considère que Patrimoine canadien exerce un leadership timide dans ce dossier et elle encourage le Ministère à promouvoir plus activement le bilinguisme dans la RCN et la dualité linguistique auprès du secteur privé.

CONCLUSION

Ce chapitre confirme une fois de plus qu'en matière de langue officielle, le leadership et la détermination produisent des résultats. Les institutions qui se donnent la peine de donner suite aux enquêtes, aux vérifications et aux suivis de la commissaire arrivent à corriger le tir au profit de la société canadienne tout entière. Si des institutions telles Passeport Canada et la Commission de la capitale nationale ont réussi à renverser la vapeur, alors toutes les autres doivent être en mesure d'en faire autant.

[47] Voir www.ocol-clo.gc.ca/archives/sst_es/2006/lease_baux/lease_baux_2006_f.htm.

Agence des services frontaliers du Canada[45]

OBJET DE LA VÉRIFICATION

Examiner la prestation des services dans les deux langues officielles aux postes frontaliers désignés bilingues.

RÉSULTATS

Les visites des agents du Commissariat sur le terrain démontrent des résultats très variables en ce qui concerne l'offre active et la prestation de service en personne aux guérites désignées bilingues, à l'inspection secondaire, à l'intérieur des bureaux et au téléphone.

Les pratiques positives adoptées par l'Agence aux postes frontaliers du Sud de l'Ontario n'ont pas produit les résultats souhaités. Si elle tient vraiment à améliorer son rendement, l'Agence devra, entre autres, se doter d'un mécanisme formel pour évaluer le nombre de postes bilingues requis pour répondre à la demande du public dans chacun des postes frontaliers désignés bilingues, partout au pays.

La commissaire a formulé 12 recommandations dans le but d'aider l'Agence des services frontaliers du Canada à améliorer l'ensemble des services (douanes, immigration et inspection des aliments) qu'elle est tenue d'offrir dans les deux langues officielles aux postes frontaliers désignés bilingues.

Au cours de l'année 2005-2006, la commissaire a effectué deux suivis d'études dont la portée vise plus d'une institution :

Rapport de suivi *Combler le fossé numérique des langues officielles sur Internet*[46]

OBJECTIF DU SUIVI

Faire le suivi des recommandations de la commissaire dans deux études publiées en 2002. Les études portaient sur les langues officielles dans les sites Internet du gouvernement et la dualité linguistique dans les sites externes.

Les recommandations émanant des deux rapports s'articulaient autour de trois thèmes : favoriser l'offre populaire d'outils Internet en français; assurer dans les sites du gouvernement du contenu de qualité en français et en anglais; encourager le gouvernement à mettre en place un cadre de gouvernance solide pour la question des langues officielles dans les sites du gouvernement.

RÉSULTATS

Des 28 recommandations issues des deux rapports initiaux, près de la moitié ont été mises en œuvre ou sont en voie de l'être; cinq ont été mises en œuvre partiellement et six autres n'ont fait l'objet d'aucun suivi. De plus, la commissaire a ajouté six nouvelles recommandations pour faire face à de nouveaux défis.

Les sites du gouvernement fédéral respectent généralement les obligations de la *Loi sur les langues officielles*. Cependant, il se produit encore des ratés importants. L'utilisation de logiciels de traduction automatique pour le contenu en français et en anglais a occasionné, dans certains cas, des documents totalement inacceptables.

Le gouvernement a entrepris plusieurs initiatives pour diminuer le fossé numérique entre le contenu en français et en anglais. Patrimoine canadien a notamment établi des critères linguistiques pour la création des sites Web culturels subventionnés par le Ministère. Aussi, le Ministère offre maintenant un impressionnant site culturel bilingue intitulé culture.ca.

Une subvention importante d'Industrie Canada a permis de fonder le Centre de recherche en technologies langagières, lequel mènera des recherches visant la création d'outils technolinguistiques accessibles dans Internet.

Cependant, le fossé numérique persiste et le gouvernement doit continuer ses efforts pour assurer le respect intégral des langues officielles dans les sites du gouvernement et pour favoriser la création de contenus en français.

[45] Voir www.ocol-clo.gc.ca/archives/sst_es/2005/border_frontaliers/border_frontaliers_f.htm.

[46] Voir www.ocol-clo.gc.ca/archives/sst_es/2005/lang_internet/lang_internet_2005_f.htm.

VÉRIFICATIONS ET SUIVIS

La commissaire mène chaque année des vérifications et des suivis auprès de certaines agences fédérales. Dans chaque cas, ces travaux ont une portée bien définie, c'est-à-dire qu'ils ne constituent pas une vérification mur-à-mur de la conformité à la *Loi*. Les vérifications portent généralement sur un des sujets suivants : la gestion du programme des langues officielles, le service au public, la langue de travail, le développement des communautés linguistiques en situation minoritaire et la promotion de l'égalité du français et de l'anglais.

La commissaire a complété trois vérifications au cours de l'année 2005-2006.

Travaux publics et Services gouvernementaux Canada[43]

OBJET DE LA VÉRIFICATION

Examiner la gestion du programme des langues officielles à Travaux publics et Services gouvernementaux Canada incluant l'engagement, l'imputabilité et le leadership des membres de la haute direction envers la dualité linguistique au sein du Ministère.

RÉSULTATS

Bien que certains mécanismes soient en place, l'intégration des langues officielles dans la culture organisationnelle n'est pas chose faite. Les membres de la haute direction doivent fournir un leadership véritablement persuasif pour assurer une telle intégration et une gestion responsable du programme des langues officielles.

La commissaire a formulé 12 recommandations dans le but d'améliorer la gestion du programme des langues officielles du Ministère.

Ministère de la Défense nationale[44]

OBJET DE LA VÉRIFICATION

Déterminer si le ministère de la Défense nationale et les Forces canadiennes ont réussi à créer un milieu de travail propice à l'usage du français et de l'anglais au Quartier général.

RÉSULTATS

La haute direction a pris certaines mesures pour affirmer son leadership et son engagement envers la langue de travail, mais elle devrait mettre l'accent sur la concrétisation de ses engagements. Au Quartier général, les francophones et les anglophones ne sont pas traités équitablement en matière de langue de travail, et les francophones n'ont pas les conditions de travail favorisant l'usage de leur langue.

La Défense nationale effectue présentement une révision de plusieurs de ses politiques et du modèle d'application des langues officielles des Forces canadiennes. De plus, elle a l'intention d'adopter en 2007 un nouveau plan stratégique des langues officielles. Au-delà des politiques et des plans stratégiques, la Défense nationale devrait s'attaquer au cœur du problème qui persiste depuis des années, c'est-à-dire le manque de détermination à véritablement instaurer une culture organisationnelle qui respecte le français au même titre que l'anglais, et ce, plus de 35 ans après l'adoption de la *Loi sur les langues officielles*. L'institution doit prendre les mesures qui s'imposent une fois pour toute.

La commissaire a formulé 12 recommandations au ministère de la Défense nationale et aux Forces canadiennes dans le but d'améliorer la situation de la langue de travail au Quartier général.

[43] Voir www.ocol-clo.gc.ca/archives/sst_es/2005/works_travaux/work_travaux_f.htm.

[44] Voir www.ocol-clo.gc.ca/archives/sst_es/2005/dnd_mdn/dnd_mdn_f.htm.

La nécessité de rehausser la sensibilité à l'égard des besoins des communautés de langue officielle est très bien exprimée par certaines des plaintes exposées ci-après.

Quand Affaires indiennes et du Nord Canada et le Bureau du Conseil privé ont entamé des pourparlers avec le gouvernement des Territoires du Nord-Ouest autour d'un éventuel transfert des responsabilités en matière de ressources naturelles, le Commissariat a reçu une plainte qui déplorait l'absence de considération envers la communauté de langue officielle. Au tout début de son enquête, le Commissariat a cependant découvert qu'Affaires indiennes et du Nord Canada avait déjà établi un plan qui prévoyait la consultation des communautés de langue officielle et qu'il s'apprêtait à le mettre en œuvre. Il a par conséquent conclu que la plainte n'était pas fondée.

En revanche, lorsque les Forces canadiennes ont proposé de déménager le Centre de recrutement de Bathurst à Miramichi, la décision a été annoncée sans consultation de la communauté de langue officielle de la région. Par suite du dépôt d'une plainte et de rencontres subséquentes entre les différentes parties, les Forces ont décidé de maintenir le Centre à Bathurst.

Par ailleurs, lorsqu'une institution mène des consultations, elle ne doit pas le faire à moitié. Patrimoine canadien a organisé une série d'ateliers en Saskatchewan pour commémorer le centenaire de la province. Des représentants de divers groupes linguistiques minoritaires de la province ont été invités à participer aux consultations, mais seul l'atelier tenu à Regina a offert des services d'interprétation. Comme il a été impossible d'obtenir des services d'interprétation à temps pour les autres ateliers, la plainte a été reconnue comme étant fondée. Bien que Patrimoine canadien ait accepté de consulter plus étroitement les groupes linguistiques minoritaires de la province afin d'être en mesure de répondre à leurs besoins à l'occasion de futures séances de consultation, cette plainte en vertu de la partie VII de la *Loi* ajoute au sentiment de frustration déjà bien présent. Patrimoine canadien est pourtant le Ministère auquel la partie VII attribue des responsabilités très précises en la matière.

FORMATION LINGUISTIQUE

La commissaire a souligné dans son dernier rapport annuel que le niveau d'engagement au regard de la formation linguistique varie passablement d'un ministère à l'autre. Les plaintes sur cette question font état pour la plupart des difficultés d'une personne concernant sa propre formation linguistique. Cependant, dans le contexte de la nouvelle politique de dotation impérative (voulant que les candidats doivent, en règle générale, satisfaire aux exigences linguistiques du poste avant leur nomination), bon nombre de fonctionnaires fédéraux unilingues s'inquiètent de leur chance d'avancement, à moins d'avoir un accès plus généreux à la formation linguistique. Le Commissariat reçoit également des commentaires de certaines institutions au sujet de leur propre fonctionnement interne à l'égard de la formation linguistique. Selon elles, l'offre s'adresse exclusivement aux employés embauchés (souvent, bien des années auparavant) sur une base non impérativement bilingue et qui occupent des postes bilingues pour lesquels ils ne satisfont pas encore aux exigences linguistiques.

Il est vrai que les ministères doivent parfois prendre des décisions difficiles sur l'allocation des ressources financières et qu'ils ne puissent pas toujours consentir à de la formation sur demande. Cependant, la commissaire est d'avis qu'il faut intégrer ces décisions à une démarche coordonnée englobant le recrutement, la formation, le perfectionnement professionnel et la planification de la relève. La formation linguistique doit faire partie des compétences souhaitées au sein de la fonction publique, au même titre que les compétences généralement recherchées. Elle enjoint les ministères à se doter de politiques en matière de formation linguistique qui comprennent la formation au titre du perfectionnement professionnel et qui tiennent compte des obligations législatives futures (en vertu à la fois des parties IV et V de la *Loi*). Ils pourraient ainsi prévoir des ressources pour la formation linguistique et mettre en place des mécanismes de responsabilité qui permettront d'apprécier les résultats de ces programmes. Par ailleurs, les ministères doivent exiger du personnel formé qu'il utilise activement les connaissances acquises et qu'il maintienne cette compétence à niveau par un usage régulier au travail.

• **Ministère de la Défense nationale (MDN)**

En 2005, le MDN a déployé l'Équipe d'intervention en cas de catastrophe à deux reprises : pour venir en aide aux victimes du tsunami dans le Sud-Est de l'Asie et aux victimes du séisme qui a frappé le Pakistan. Or, des téléspectateurs ont noté que l'insigne d'identification sur les uniformes portait uniquement l'acronyme anglais DART. À la suite d'une enquête, le MDN a conçu et commandé de nouveaux insignes bilingues, qui reflètent la réalité canadienne.

C'est le genre de situation qui pousse la commissaire à se demander la cause d'un tel manquement au départ. Pourquoi le MDN a-t-il attendu des plaintes de citoyens pour agir? L'un des principes fondamentaux de la *Loi sur les langues officielles* veut que les institutions fédérales, sans exception, se montrent proactives pour ce qui est de la reconnaissance et de l'expression de l'égalité de statut des deux langues officielles.

• **Sites Web**

Les sites Web jouent un rôle déterminant dans le rayonnement du Canada à titre de pays bilingue dans le monde, mais également à l'intérieur de ses frontières. Malheureusement, ce n'est pas toujours bien compris de la part des organismes tiers qui publient de l'information fournie ou financée par une institution fédérale. À titre d'exemple, des organismes manitobains bénéficiaires du Programme d'action communautaire pour les enfants de Santé Canada ont lancé un site Web dans lequel ils donnent de l'information sur des projets financés par le fédéral, information qui n'était pas accessible en français à l'origine. Par suite d'une enquête, le contenu du site est maintenant rédigé dans les deux langues officielles.

PRESSE MINORITAIRE

Voilà un autre domaine qui exige des institutions fédérales qu'elles prennent les mesures qui s'imposent pour affirmer le respect égal des deux groupes linguistiques. La *Loi sur les langues officielles* oblige les institutions fédérales à diffuser leurs avis et annonces au public dans les deux langues officielles. La *Politique sur l'utilisation des langues officielles pour les communications avec le public et la prestation des services* du Conseil du Trésor, entrée en vigueur le 15 juillet 2005, remplace les *Lignes directrices sur l'utilisation des médias*. Ces deux publications ont pour objet de bien faire comprendre aux institutions les obligations qui leur incombent concernant l'usage des deux langues officielles dans leurs avis et annonces. Il appartient donc à ces institutions de prendre les mesures qui s'imposent à cet égard.

Malheureusement, rien ne permet de croire que la nouvelle politique a atteint son objectif de réduire le nombre global de plaintes. Cette année, le Commissariat a reçu un total de 65 plaintes relatives à la presse minoritaire, une hausse par rapport à l'année précédente (59 en 2004-2005), mais une baisse par rapport à 2003-2004 (70) et à 2002-2003 (108).

Lorsqu'elle est saisie de plaintes touchant la presse minoritaire, la commissaire en fait part immédiatement à l'organisme fédéral visé. Elle s'attend ainsi à ce que, si la plainte est fondée, l'organisme rectifie le tir et publie l'information dans les journaux de langue minoritaire rapidement, pendant que l'objet de cette information est encore actuel et pertinent. Cette année, cette façon de faire a porté fruit dans 40 p. 100 des cas.

CONSULTATIONS AUPRÈS DES COMMUNAUTÉS DE LANGUE OFFICIELLE

La partie VII de la *Loi sur les langues officielles* engage le gouvernement canadien à favoriser l'épanouissement des communautés de langue officielle en situation minoritaire ainsi qu'à promouvoir la pleine reconnaissance et l'usage des deux langues officielles au sein de la société canadienne. Cependant, jusqu'à maintenant, bien que toutes les institutions couvertes par la *Loi* soient assujetties à la partie VII, seules 34 d'entre elles sont tenues de soumettre un plan d'action à Patrimoine canadien. Or, depuis l'adoption du projet de loi S-3 en novembre 2005, il incombe désormais à l'ensemble des institutions fédérales de prendre des mesures positives pour atteindre les objectifs fixés dans cette partie de la *Loi*. En cas de manquement à cette obligation, les plaignants, après avoir déposé une plainte auprès du Commissariat, pourront s'adresser directement aux tribunaux pour obtenir réparation si l'institution n'a pas rectifié le tir. Il doit en résulter une sensibilité accrue et un plus grand souci de conformité de la part des institutions fédérales, tenues de consulter les communautés de langue officielle avant de mettre en œuvre des politiques ou des programmes qui les touchent.

- **Site météorologique d'Environnement Canada**

Le Commissariat a reçu des plaintes concernant le site Web des services météorologiques d'Environnement Canada, qui diffusait des **avertissements météorologiques souvent plus détaillés en anglais qu'en français. En réponse à une enquête, Environnement Canada diffuse maintenant l'information dans les deux langues** officielles de façon aussi détaillée et de façon simultanée.

- **Administration canadienne de la sûreté du transport aérien (ACSTA)**

Le bilan est loin d'être aussi encourageant du côté de l'ACSTA, l'organisme responsable des points de contrôle pré-embarquement dans les aéroports. Bien que la commissaire lui ait remis un rapport détaillé assorti de sept recommandations en 2004, un suivi, effectué en 2005, a révélé la mise en œuvre inachevée de celles-ci. L'ACSTA s'emploie actuellement à instaurer des mécanismes afin de surveiller si les services de contrôle pré-embarquement sont offerts dans les deux langues officielles dans les aéroports où la demande le justifie. Il n'en demeure pas moins que la question est loin d'être réglée. Les difficultés liées au recrutement et à la rétention d'agents de contrôle bilingues posent en effet toujours problème.

L'ACSTA doit exiger de ses sous-traitants qu'ils respectent la clause linguistique de leur contrat et trouvent les moyens d'assurer la prestation de services bilingues adéquats. Le Commissariat procédera à d'autres examens périodiques de la situation de l'ACSTA en matière de langues officielles.

L'IMAGE DU CANADA

Le gouvernement canadien a pris l'engagement ferme de favoriser la pleine reconnaissance et l'usage des deux langues officielles au sein de la société canadienne. Un tel engagement oblige les organismes fédéraux, lorsqu'ils représentent le pays à l'étranger ou ici même, à agir d'une façon qui illustre, valorise et soutient pleinement la dualité linguistique du Canada.



LE COMMISSARIAT A REÇU DES PLAINTES CONCERNANT LE SITE WEB DES SERVICES MÉTÉOROLOGIQUES D'ENVIRONNEMENT CANADA.

- **Affaires étrangères Canada**

Au cours de la dernière année, le Commissariat a reçu des plaintes à l'égard de l'absence de services dans l'une ou l'autre des langues officielles. À Bangkok, il n'était pas toujours possible d'obtenir des services en français après le tsunami qui a frappé l'Asie du Sud-Est en décembre 2004. À Tunis, capitale de la Tunisie, un client anglophone n'a pas pu recevoir des services en anglais de la part des réceptionnistes de deux bureaux de l'ambassade. Comme suite à une enquête, Affaires étrangères Canada a consenti à rappeler leurs obligations linguistiques à tous les chefs de mission.

La commissaire a également invité le Ministère à se doter d'une ligne de conduite plus complète pour garantir l'accès à des services dans leur langue à tous les Canadiens et les Canadiennes se trouvant à l'étranger. Les dirigeants du Ministère ne peuvent se contenter de jouer les motivateurs ou les entraîneurs et d'inciter le personnel à assumer ses obligations linguistiques. Ils doivent prendre des mesures concrètes pour offrir des services dans les deux langues officielles.

SÛRETÉ ET SÉCURITÉ DU PUBLIC

La *Loi sur les langues officielles* énonce très clairement l'obligation de fournir des services dans la langue choisie par les usagers d'un bureau donné. Il est d'autant plus important que les institutions fédérales se conforment à cette obligation lorsque la santé, la sûreté ou la protection de la population est en jeu. Par suite des enquêtes du Commissariat aux langues officielles, plusieurs institutions ont pris des mesures plus étoffées pour remplir cette obligation.

• Exposés sur les consignes de sécurité à bord des traversiers

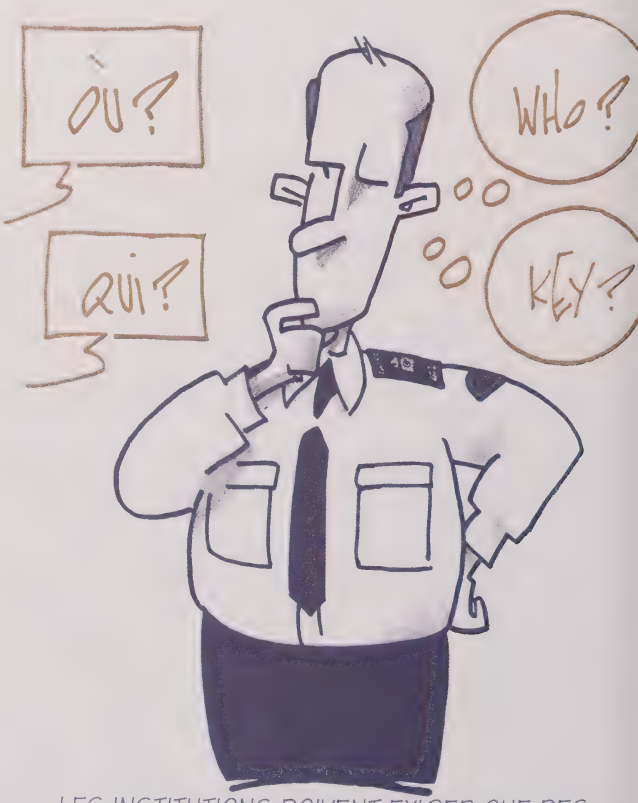
Le Commissariat a reçu une plainte concernant l'unilinguisme anglais des exposés sur les consignes de sécurité et des affiches indiquant l'emplacement des sorties de secours à bord du traversier Halifax-Dartmouth. À l'issue d'une enquête du Commissariat, Transports Canada a fait le nécessaire pour que les exposés soient donnés dans les deux langues officielles et que des affiches en français et en anglais sur les mesures de sécurité soient installées côte à côte.

• Services de commissionnaires

Souvent, les services de commissionnaires représentent le premier point de contact entre le public et un ministère, et c'est là également que se fait le contrôle de l'accès des visiteurs aux édifices gouvernementaux. À la suite de plaintes déplorant l'absence de services bilingues au sein de nombreux ministères, le Commissariat a institué une enquête sur l'administration des services de commissionnaires dans les édifices du gouvernement fédéral. L'enquête a établi que la politique du fédéral à cet égard accorde au Corps canadien des commissionnaires (CCC) le droit de premier refus en ce qui a trait à la prestation de services de commissionnaires à l'intérieur d'un édifice fédéral. Si le CCC ne peut fournir le service demandé, les organismes fédéraux peuvent s'adresser ailleurs. Cependant, l'imprécision du processus d'établissement des exigences linguistiques faisait en sorte que le CCC ne refusait pas d'agréer à la demande, mais qu'il ne fournissait pas non plus de personnel possédant les compétences linguistiques requises.

Les conclusions de cette enquête ont incité Travaux publics et Services gouvernementaux Canada (TPSGC), l'organisme chargé de la négociation des contrats, à revoir le contrat conclu avec le CCC. Le CCC doit désormais prévoir l'affectation de commissionnaires bilingues si un organisme doit combler cette demande. S'il n'est pas en mesure de respecter cette exigence, il doit refuser le contrat. TPSGC a en outre modifié le contenu de son site Web afin d'informer les organismes de leurs responsabilités linguistiques, notamment en ce qui a trait à l'embauche de commissionnaires.

S'ajoute à ces résultats positifs l'effort notable de Passeport Canada, qui n'a vraiment pas pris ses responsabilités à la légère. L'organisme a instauré tout un train de mesures proactives pour sensibiliser les commissionnaires affectés à ses bureaux et faire en sorte qu'ils possèdent les compétences requises pour fournir des services de première ligne aux personnes en attente d'un passeport. La commissaire tient à féliciter Passeport Canada de cette initiative.



LES INSTITUTIONS DOIVENT EXIGER QUE DES COMMISSIONNAIRES BILINGUES SOIENT AFFECTÉS (LÀ OÙ ELLES EN ONT L'OBLIGATION).

SERVICE AU PUBLIC

Les cinq catégories principales de plaintes recevables au sujet du service au public sont les suivantes :

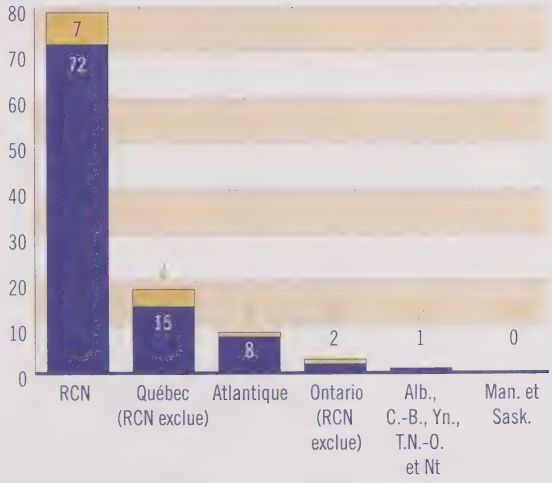
- communications écrites (22 p. 100);
- communications de personne à personne (19 p. 100) : réceptionnistes, douaniers, postiers, policiers, etc., qui n'offrent pas activement de services dans les deux langues officielles ou qui ne fournissent pas de services dans la langue choisie par le client;
- communications dans les médias (14 p. 100) : presque toutes ces plaintes concernent le manque de publicité dans les publications de langue officielle minoritaire;
- services au sol pour le public voyageur (13 p. 100);
- communications téléphoniques (12 p. 100).

LANGUE DE TRAVAIL

Le Commissariat a traité 111 plaintes recevables concernant la langue de travail, dont la majorité provient de la région de la capitale nationale (RCN). De ces plaintes, 43 (39 p. 100) portent sur les communications internes et 13 (12 p. 100) sur le perfectionnement professionnel.

Figure 3

Nombre de plaintes recevables sur la langue de travail selon la langue des plaignants et la région
1er avril 2005 au 31 mars 2006



PARTICIPATION ÉQUITABLE

Cette année, on observe une diminution importante des plaintes recevables (de 45 à 14) concernant le manque d'équité en matière de participation des deux groupes linguistiques dans la fonction publique. Cette diminution reflète un retour à des niveaux plus normaux après la poussée de l'an dernier résultant de la mise en œuvre en avril 2004 de la nouvelle politique de dotation impérative du Conseil du Trésor.

EXIGENCES LINGUISTIQUES DES POSTES

Cette année, 9 p. 100 des plaintes recevables concernent les exigences linguistiques des postes, ce qui représente sensiblement la même proportion que l'an dernier.

PROMOTION DU FRANÇAIS ET DE L'ANGLAIS

Comme il est indiqué au tableau 2, six plaintes recevables dénoncent des contraventions à la partie VII de la *Loi* qui établit l'engagement du gouvernement à soutenir le développement des minorités francophones et anglophones du Canada et à promouvoir la pleine reconnaissance et l'usage du français et de l'anglais dans la société canadienne. Cela représente une diminution par rapport aux trois dernières années, mais un retour aux niveaux connus antérieurement.

ANALYSE THÉMATIQUE DES PLAINTES

Cette section donne un aperçu de quelques enquêtes traitées au cours de l'année 2005-2006. Elles sont présentées en fonction de cinq thèmes qui se dégagent de l'analyse de centaines de plaintes :

- sûreté et sécurité du public;
- image du Canada;
- enjeux liés à la presse minoritaire;
- consultations auprès des communautés de langue officielle;
- formation linguistique.

Le tableau suivant présente le nombre de plaintes recevables par province ou territoire et par catégorie principale.

Tableau 2
Nombre de plaintes recevables par province ou territoire et par catégorie principale
1er avril 2005 au 31 mars 2006

PROVINCE OU TERRITOIRE	PLAINTES RECEVABLES	SERVICE AU PUBLIC	LANGUE DE TRAVAIL	EXIGENCES LINGUISTIQUES	PROMOTION DU FRANÇAIS ET DE L'ANGLAIS	PARTICIPATION ÉQUITABLE	AUTRES
Terre-Neuve-et-Labrador	3	3	0	0	0	0	0
Île-du-Prince-Édouard	42	36	0	3	0	0	3
Nouvelle-Écosse	78	37	3	6	0	0	32[42]
Nouveau-Brunswick	63	41	6	12	1	3	0
Québec	64	37	18	7	1	1	0
Région de la capitale nationale (Québec)	50	18	25	6	0	1	0
Région de la capitale nationale (Ontario)	197	105	55	27	2	6	2
Ontario	80	74	3	0	2	0	1
Manitoba	35	33	0	2	0	0	0
Saskatchewan	14	12	0	1	0	1	0
Alberta	29	23	0	0	0	2	4
Colombie-Britannique	25	24	1	0	0	0	0
Yukon	5	4	0	0	0	0	1
Territoires du Nord-Ouest	0	0	0	0	0	0	0
Nunavut	1	1	0	0	0	0	0
À l'extérieur du Canada	8	8	0	0	0	0	0
TOTAL	**694**	**456**	**111**	**64**	**6**	**14**	**43**

Nota : Environ 75 p. 100 des plaintes sont recevables. Les plaintes qui ne font pas l'objet d'une enquête sont renvoyées à une institution appropriée ou refusées parce qu'elles ne relèvent pas de la compétence de la *Loi sur les langues officielles* ou de son *Règlement*.

La catégorie « autres » comprend principalement des plaintes concernant les avis, l'administration de la justice et des mesures discriminatoires suivant le dépôt d'une plainte.

[42] Le nombre élevé de plaintes en provenance de la Nouvelle-Écosse sous la catégorie « autres » est le résultat d'avis annoncés par l'Aéroport international de Halifax dans des journaux anglophones sans l'être dans les journaux francophones.

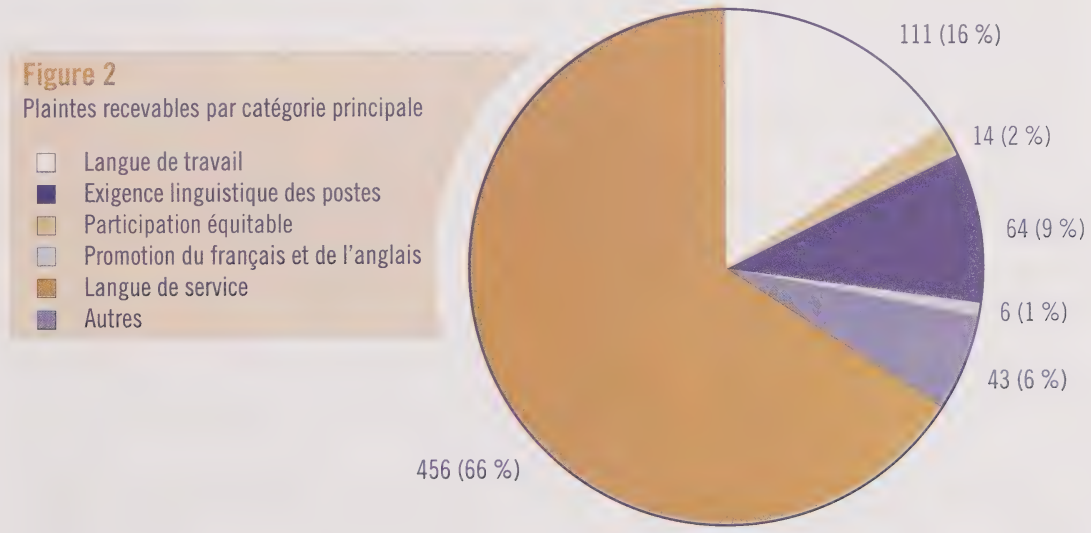
PLAINTES RECEVABLES PAR CATÉGORIE PRINCIPALE

Plaintes recevables au cours de l'année 2005-2006 :

- les 456 plaintes portant sur la langue de service représentent 66 p. 100 des plaintes recevables déposées cette année. Il s'agit d'une diminution par rapport à l'an dernier où elles se chiffraient à 587;
- 111 plaintes (16 p. 100) portent sur la langue de travail;
- 14 plaintes recevables portent sur la participation équitable;
- on observe une augmentation de 14 p. 100 des plaintes concernant les exigences linguistiques des postes (plaintes touchant l'article 91), passant à 64 cette année;
- 6 plaintes portent sur la promotion du français et de l'anglais (partie VII de la *Loi*).

Figure 2

Plaintes recevables par catégorie principale



ANALYSE DES PLAINTES

La figure 1 indique l'origine des plaintes recevables par région.

La plupart des plaintes recevables proviennent de la région de la capitale nationale (RCN) et des provinces de l'Atlantique, ce qui est comparable aux années antérieures.

LES DIX INSTITUTIONS LES PLUS VISÉES

Cette année, 357 des 694 plaintes recevables (51 p. 100) mettent en cause dix institutions. En général, ces institutions sont en contact étroit avec le public. Le tableau 1 indique la répartition détaillée de plaintes recevables portées contre ces dix institutions. Il faut mentionner que même si ces plaintes sont recevables, elles ne sont pas nécessairement fondées.

Figure 1
Nombre de plaintes recevables par région
1er avril 2005 au 31 mars 2006

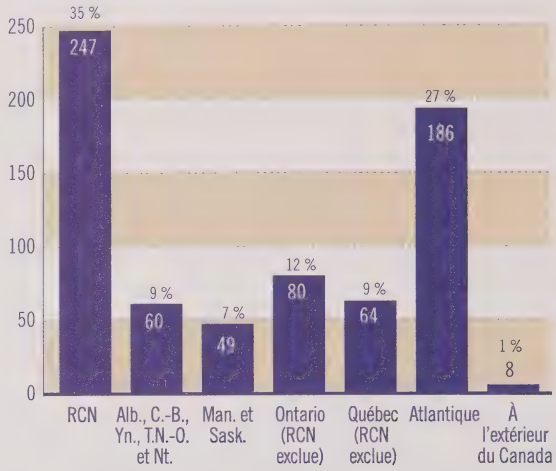


Tableau 1
Nombre de plaintes recevables à l'endroit des dix institutions les plus visées et état de ces plaintes
1er avril 2005 au 31 mars 2006

MINISTÈRE OU INSTITUTION	TOTAL DES PLAINTES RECEVABLES	FONDÉES	NON FONDÉES	SOUS ENQUÊTE	AUTRES[41]
Air Canada	69	21	9	33	6
Société canadienne des postes	58	32	5	21	0
Travaux publics et Services gouvernementaux Canada	41	23	1	17	0
Agence du revenu du Canada	35	15	5	15	0
Ministère de la Défense nationale	34	8	7	19	0
Aéroport international de Halifax	30	0	0	30	0
Ressources humaines et Développement des compétences Canada	26	6	5	15	0
Agence des services frontaliers du Canada	25	5	1	14	5
Environnement Canada	20	6	1	13	0
Gendarmerie royale du Canada	19	0	1	18	0

[41] La catégorie « autres » comprend des plaintes retirées par le plaignant en cours d'enquête. Elle comprend également des plaintes que le Commissariat a choisi d'abandonner pour l'une de ces trois raisons : le plaignant n'a pas fourni suffisamment d'information; l'enquête a révélé que la plainte n'est pas du ressort du Commissariat; ou la plainte est en suspens, dans l'attente d'une décision d'une tierce partie.

ENQUÊTES ET VÉRIFICATIONS

INTRODUCTION

Chaque année, la commissaire reçoit des plaintes du public concernant l'application de la *Loi sur les langues officielles*. Son rôle consiste à analyser le fondement de ces plaintes et à travailler de près avec les institutions concernées en vue de régler les problèmes soulevés. Elle fait aussi des vérifications et des suivis et formule des recommandations dans le but de trouver des solutions durables.

Ce chapitre se divise en trois sections. La première présente une analyse des plaintes reçues au cours de l'année 2005-2006. La deuxième fournit une description de certaines catégories de plaintes traitées durant cette période et considérées comme étant particulièrement intéressantes. Enfin, la troisième section propose un compte rendu des vérifications et des suivis complétés au cours de l'année 2005-2006.

ANALYSE DES PLAINTES

Le type de plaintes change d'une année à l'autre. Voici l'analyse détaillée pour l'année 2005-2006.

DEMANDES D'INFORMATION

La Direction générale de l'assurance de la conformité a reçu 492 demandes d'information en 2005-2006, ce qui représente une hausse de 29 p. 100 par rapport à l'an dernier (373 en 2004-2005). Ce total de demandes d'information ne représente que celles faites auprès de la Direction générale de l'assurance de la conformité et n'inclut pas les demandes générales d'information faites auprès du Commissariat. De ce nombre, 43 p. 100 (213) provenaient de personnes d'expression anglaise et 57 p. 100 (282) provenaient de personnes d'expression française.

PLAINTES

Voici la répartition des plaintes déposées au cours de la dernière année :

- un total de 939 plaintes, ce qui représente une baisse de 19 p. 100 par rapport au nombre total de 1 151 plaintes reçues l'année précédente;
- 74 p. 100 (694) des plaintes étaient recevables, soit environ le même pourcentage que celui des années antérieures;
- comme dans les années antérieures, la plupart des plaintes (86 p. 100) provenaient des francophones;
- le nombre de plaintes déposées par des anglophones est passé de 213 en 2004-2005 à 127 (une baisse de 41 p. 100). Toutefois, cette baisse suit une augmentation de 47 p. 100 entre 2003-2004 et 2004-2005, et par conséquent, elle constitue un retour à un niveau plus habituel.

Le nombre actuel de plaintes s'inscrit dans la tendance générale des quatre dernières années.

PROCESSUS D'ENQUÊTE SUR LES PLAINTES

Une plainte est jugée recevable lorsqu'elle porte sur une obligation imposée par la *Loi sur les langues officielles*, implique une institution fédérale assujettie à la *Loi* et concerne un incident spécifique. Si une plainte est recevable, elle fait l'objet d'une enquête visant à déterminer s'il y a eu contravention à la *Loi* (la plainte est fondée) ou s'il n'y a pas eu contravention à la *Loi* (la plainte est non fondée).

À la fin de ce processus, le plaignant et l'institution sont informés de la décision prise par la commissaire et peuvent commenter au besoin. La commissaire peut formuler des recommandations et entreprendre des suivis pour s'assurer que ces recommandations ont été mises en œuvre.

S'il y a lieu, le Commissariat travaille en collaboration avec l'institution visée par la plainte pour trouver une solution rapide au problème soulevé. Cette année, 26 p. 100 des plaintes recevables ont été traitées de façon rapide.



CHAPITRE **HUIT**
ENQUÊTES ET VÉRIFICATIONS

L'immigration francophone au Manitoba : l'affaire de tous

Le premier ministre du Manitoba, Gary Doer, et son ministre des Finances, Greg Selinger, se sont joints à une mission économique franco-manitobaine en Alsace (France) qui a eu lieu l'an dernier. Au total, plus de 75 personnes provenant de tous les secteurs ont fait partie de cette délégation, financées par les gouvernements fédéral et provincial, qui visait à obtenir des retombées concrètes pour la communauté. Depuis, la communauté franco-manitobaine a pu voir une augmentation tangible de l'immigration francophone au sein du secteur des affaires de la province et une coopération accrue avec cette région de la France dans les secteurs de la petite enfance et de la santé en français. Le dossier de l'immigration en français demeure un dossier important et continue de progresser, signe du dynamisme de cette communauté.

Policiers de Sherbrooke

En raison de la fusion en 2002 de la Ville de Sherbrooke et des municipalités voisines comme Lennoxville (qui compte une importante communauté anglophone), 30 agents du service de police de Sherbrooke se sont inscrits volontairement à des cours d'apprentissage de l'anglais. Cette initiative louable permettra au service de police de Sherbrooke de mieux servir en anglais la communauté anglophone de la région.

Partenariat communautaire au Manitoba

Le Conseil fédéral du Manitoba, le Secrétariat provincial des services en langue française et la Société franco-manitobaine ont organisé en mars 2006 un forum fédéral-provincial-communautaire sur la francophonie manitobaine. Présenté dans le cadre des Rendez-vous de la francophonie, le Forum, intitulé *ConverGence : Mieux se connaître pour mieux travailler ensemble*, visait à engager les fonctionnaires à un changement de culture organisationnelle pour satisfaire aux obligations linguistiques de leurs gouvernements respectifs. Il a notamment facilité le dialogue entre fonctionnaires et représentants communautaires et a servi à explorer des nouveaux mécanismes de collaboration.

Des municipalités font des progrès en matière linguistique

En raison de l'absence du français dans l'affichage de plusieurs commerces dans des régions à majorité francophone, trois municipalités de l'est de l'Ontario, celles de Clarence-Rockland, de Casselman et de La Nation, ont adopté cette année des règlements municipaux exigeant que les nouveaux commerces qui s'installent sur leurs territoires affichent dans les deux langues officielles et accordent au français et à l'anglais une importance égale.

En août dernier, la Ville de Montréal, dans son rôle de capitale mondiale du livre 2005, a fait du journaliste anglophone Josh Freed son ambassadeur, en reconnaissance de l'apport culturel de sa population de langue anglaise. En septembre, à la suite d'une entente spéciale entre des municipalités ontariennes et québécoises, le congrès annuel de l'Association française des municipalités de l'Ontario (AFMO) s'est tenu à la fois à Kirkland Lake, en Ontario, et à Rouyn-Noranda, au Québec. Les délibérations du congrès sur le thème « Conférence sans frontière : défis communs » comprenaient, entre autres, la promotion du développement économique et culturel des communautés de langue officielle et l'examen de mesures concrètes en vue de la publication des règlements en français et en anglais.

Le Concours Laskin : Partenariat entre l'Association des juristes d'expression française du Manitoba et l'Université du Manitoba

En février 2006, avec la complicité de l'Association des juristes d'expression française du Manitoba, l'Université du Manitoba a participé pour la première fois au Tribunal école du Concours Laskin. Ce concours national de plaidoirie, axé sur le droit constitutionnel, est ouvert aux étudiants et aux étudiantes en droit du Canada. Tous les ans, presque toutes les écoles de droit (y compris les civilistes et celles de la common law) participent au Tribunal école. Dans le cadre de ce prestigieux concours, toutes les équipes doivent obligatoirement fournir des plaideurs dans les deux langues officielles. Le concours comprend aussi une participation de juges et d'avocats de grande renommée.

Par ailleurs, le Bureau des services fiscaux de Toronto-Est a établi un Club français de Toastmasters dans le but d'aider les personnes occupant un poste bilingue à maintenir leurs capacités linguistiques. Le club favorise la participation du personnel bilingue d'autres bureaux du gouvernement situés à Scarborough et comptait 17 membres à l'hiver 2006.

Le bureau régional du Pacifique a pour sa part participé à la conception d'un nouveau dépliant promotionnel de l'Association franco-yukonnaise. Son rôle a consisté à traduire les textes du français vers l'anglais. Le dépliant bilingue appuie ainsi l'Association dans ses efforts de mieux faire connaître la présence et les réalisations de la communauté francophone au territoire.

De plus, à l'occasion du 60e anniversaire de la Fédération des francophones de la Colombie-Britannique, l'Agence a fait traduire un cahier souvenir pour appuyer cette association dans la promotion du projet.

L'Agence canadienne d'inspection des aliments
L'équipe des langues officielles du centre opérationnel de l'Atlantique a lancé un programme de formation linguistique et de perfectionnement qui est lié à la planification de la relève au sein de l'organisme. Il a ainsi été en mesure de créer un bassin de candidats parfaitement bilingues qui seront prêts à postuler à des emplois bilingues à l'avenir. Cette initiative a été rendue possible grâce à l'appui du Fonds de développement pour les langues officielles de l'Agence de gestion des ressources humaines de la fonction publique du Canada.

Par ailleurs, l'Agence a investi des ressources dans le perfectionnement des compétences de son personnel en matière de langues officielles. Elle a notamment élaboré et mis en œuvre un programme de formation linguistique pour appuyer les employés qui souhaitent perfectionner leurs compétences dans leur deuxième langue officielle. Plusieurs employés ont tiré profit de ce programme et l'Agence a observé une croissance importante de la demande.

Ressources naturelles Canada
Le Secteur des minéraux et des métaux de Ressources naturelles Canada offre un programme interne de formation linguistique. Ce programme encourage l'usage quotidien et continu de la langue seconde, en plus d'augmenter la capacité linguistique des effectifs. Il comprend également un éventail d'autres services : l'encadrement aux employés qui font des discours ou des présentations dans leur langue seconde, des ateliers sur une variété de sujets et des cours privés. Le Secteur organise également des activités culturelles au cours de l'année, en particulier dans le cadre des Rendez-vous de la Francophonie. Tout employé peut s'inscrire peu importe sa classification, son profil linguistique ou les exigences linguistiques de son poste. Cette année, le programme offre quatre séances de dix semaines à près de 200 employés.

Patrimoine canadien
Patrimoine canadien a élaboré un outil en ligne nommé « Vers une organisation bilingue ». Cet outil encourage et aide les organisations des secteurs bénévole, privé ou public à offrir des services bilingues. À même le site Web, Patrimoine canadien facilite l'échange de pratiques exemplaires. L'outil fait actuellement l'objet d'une promotion à l'échelle canadienne.

3) Initiatives encourageantes dans d'autres secteurs de la société canadienne

La commissaire tient aussi à féliciter des organisations et gouvernements qui se sont démarqués au cours de l'année par leurs efforts particuliers ou leurs mesures novatrices dans le dossier des langues officielles.

Une image moderne de la francophonie de la Saskatchewan
La Saskatchewan s'est dotée d'une stratégie importante de promotion qui fera connaître la francophonie tant auprès des francophones que de la majorité. Une coalition d'organismes communautaires, gouvernementaux et privés a donc été créée dans le but de promouvoir une image dynamique, inclusive et moderne de la langue et de la culture françaises en Saskatchewan. La Coalition, à laquelle participent des groupes francophones et des groupes de la majorité, vise à accroître la participation des Saskatchewanais dans toutes les facettes de la francophonie, tant au niveau de l'éducation en langue première et seconde que dans les nombreuses activités de la communauté francophone. À Saskatoon, en mars dernier, devant une foule de 1 400 jeunes élèves des écoles d'immersion et des écoles francophones de la province, la Coalition a lancé sa campagne de promotion intitulée *Francofièvre*, qui aura une durée de 5 ans.

Conseil fédéral du Québec

Le Conseil fédéral du Québec a créé un programme de reconnaissance pour souligner les contributions les plus exemplaires des fonctionnaires de la fonction publique fédérale au Québec à l'égard des langues officielles. En 2005, le Conseil fédéral a décerné son premier prix à M^me^ Élisabeth Châtillon, alors sous-commissaire de l'Agence du revenu pour la région de Québec, pour son initiative appelée « Système de gestion de la qualité en matière de langues officielles ». Ce projet novateur favorise l'utilisation des deux langues en milieu de travail. C'est aussi un outil de sensibilisation à l'importance des valeurs de la dualité linguistique et au respect de l'autre. D'autres institutions, dont Citoyenneté et Immigration Canada et Transports Canada, s'inspirent maintenant du modèle et l'adaptent à leur propre réalité.

Conseil fédéral de la Nouvelle-Écosse

Le Conseil fédéral de la Nouvelle-Écosse, en collaboration avec divers ministères et organismes, offre à Halifax-Dartmouth et à Sydney des séances interministérielles de maintien de l'acquis et d'introduction au français parlé. Les séances de maintien de l'acquis sont destinées aux personnes qui ont un niveau « B » ou « C » valide en interaction orale. Les séances d'introduction au français s'adressent aux personnes qui ont une connaissance de base du français parlé. Cent cinquante et une personnes des gouvernements fédéral et provincial se sont inscrites aux séances d'automne-hiver 2005-2006.

Conseil fédéral de l'Ontario

Le Conseil fédéral de l'Ontario a tenu son premier Forum sur les langues officielles les 23 et 24 janvier 2006 à Niagara-on-the-Lake. Près de 80 participantes et participants, des différents organismes et ministères de partout en Ontario, ont pris part aux nombreuses activités dont des conférences, une discussion avec les chefs de file de différents secteurs d'activité et une session sur les pratiques exemplaires. Le Forum mènera à l'élaboration de recommandations visant la mise en valeur des langues officielles en Ontario.

Conseil fédéral du Manitoba

La Société franco-manitobaine, le Secrétariat provincial des services en langue française et le Conseil fédéral du Manitoba ont créé conjointement le Prix Ronald-Duhamel. Le Prix sera décerné annuellement à une ou un fonctionnaire ou à une équipe de fonctionnaires, d'un organisme fédéral ou provincial, qui s'est distingué en ce qui a trait à l'épanouissement de la communauté francophone du Manitoba. Les partenaires ont décerné le prix pour la première fois lors des Rendez-vous de la Francophonie en mars 2006 à MM. Edmond LaBossière (représentant du gouvernement provincial) et Mike Styre (représentant du gouvernement fédéral) pour leur contribution à la mise en place des Centres de services bilingues.

Conseil fédéral de Terre-Neuve-et-Labrador

Une initiative du Comité des langues officielles du Conseil fédéral de Terre-Neuve-et-Labrador, en collaboration avec Service Canada et plusieurs autres ministères fédéraux, s'est soldé par l'établissement d'un service itinérant de Service Canada pour des francophones de la péninsule de Port-au-Port. Ainsi, quelques jours par semaine, les citoyens de L'Anse-à-Canards, La Grand'Terre et Cap St. George bénéficient de services du gouvernement fédéral dans leur langue à partir de leur propre communauté. Il est intéressant de noter que ce service est le résultat d'une consultation communautaire menée en 2003.

2) Les institutions fédérales

La commissaire tient à féliciter certaines institutions fédérales qui ont fait preuve de leadership dans différents aspects de la mise en œuvre de la *Loi sur les langues officielles*. Voici les belles réussites de l'année 2005-2006.

Agence du revenu du Canada

Un bureau des services fiscaux de la région du Québec a trouvé un moyen d'aider ses vérificateurs à travailler en anglais pour maintenir leurs acquis linguistiques. Grâce à une entente avec le bureau de Toronto-Centre, le bureau de l'Est du Québec fait la vérification annuelle de dossiers importants de la région de Toronto. Des vérificateurs ont ainsi l'occasion d'améliorer leur communication orale en langue seconde à l'égard de la fiscalité, de la vérification et de la comptabilité.

sur les aires patrimoniales gérées par l'Agence. Parcs Canada a aussi saisi l'occasion que lui a fournie, en 2004, le 400e anniversaire de l'arrivée de colons français au Canada. Pour souligner l'événement, Parcs Canada a créé un plan de leçon pour les jeunes du secondaire afin d'encourager chez eux une meilleure connaissance des personnes, des événements et des lieux d'importance historique nationale liés à la présence française au Canada.

La commissaire félicite M. Latourelle pour le leadership dont il a fait preuve en instaurant une culture de respect de la dualité linguistique au sein de son organisation et en cherchant à promouvoir cette valeur dans l'ensemble de la société canadienne.

LES BELLES RÉUSSITES DE 2005-2006

1) Les conseils fédéraux

Les conseils fédéraux sont formés de hauts fonctionnaires des ministères et des organismes fédéraux en région. Cette année, la commissaire tient à souligner leur travail et leur intérêt accru pour le dossier des langues officielles. Depuis environ six ans, les conseils fédéraux jouent un rôle plus prépondérant de leadership dans la prestation intégrée et améliorée de services. La commissaire tient aussi à mettre en valeur le rôle important des conseils dans la gouvernance horizontale des langues officielles[40].

Conseil fédéral du Pacifique

Le Comité des langues officielles du Conseil fédéral du Pacifique a produit dans les deux langues officielles un DVD intitulé *Séance d'orientation aux langues officielles pour les employés de la Colombie-Britannique*. Cet outil à l'intention du personnel, tant nouveau qu'existant, comprend un historique de la communauté francophone de la Colombie-Britannique. Il aborde les rôles des organismes centraux en ce qui a trait aux langues officielles et illustre une offre active de services en français et en anglais. Quatre cents copies du DVD ont été distribuées dans les ministères et les organismes de la Colombie-Britannique.

L'année dernière, le Comité a aussi produit un tapis à souris, comportant quelques expressions de base en français et en anglais, accompagné d'un guide de prononciation des principales expressions utilisées dans une offre active de services. Trois autres conseils fédéraux ont adopté le même concept. À la suite du succès du tapis à souris, on a créé une carte d'identité qui emprunte plusieurs de ces mêmes expressions. Vingt mille de ces cartes ont été distribuées en Colombie-Britannique pour le personnel du gouvernement fédéral.

Le Comité des langues officielles du Conseil fédéral du Pacifique parraine également des cours de maintien des acquis en direct sur Internet. Au total, 4 cours ont permis à 25 participants d'actualiser leurs connaissances du français. Les cours s'adressent aux étudiants et aux étudiantes qui ont des périodes de travail, qui voyagent fréquemment pour affaires ou qui vivent dans des endroits où les cours ne sont pas offerts. Le projet pilote, qui est ouvert aux fonctionnaires de l'Ouest canadien, a été rendu possible grâce au Fonds régional pour les partenariats de l'Agence de gestion des ressources humaines de la fonction publique du Canada.

Conseil fédéral du Nouveau-Brunswick

Le Comité des langues officielles du Conseil fédéral du Nouveau-Brunswick a organisé la première Semaine des langues officielles dans cette province. Sous le thème « Les langues officielles, notre trésor », la semaine a porté sur les obligations et les droits des fonctionnaires en matière de langue de service et de langue de travail. Cette activité a fourni à plus de 500 fonctionnaires fédéraux des quatre coins du Nouveau-Brunswick l'occasion de mieux comprendre la *Loi sur les langues officielles* et de découvrir les outils à leur disposition.

Conseil fédéral de l'Alberta

En novembre 2005, le Conseil fédéral de l'Alberta a organisé un déjeuner pour constituer un réseau d'agents de programmes des différents ministères qui appuient la communauté francophone. Les buts : le partage d'information, une meilleure connaissance des programmes de chacun, et un meilleur contact personnel en vue d'aider les ministères offrant des programmes de financement à se conformer à l'article 41 de la *Loi sur les langues officielles*.

[40] Le chapitre 2 du présent rapport se consacre entièrement à la question de la gouvernance horizontale.

En conclusion, voici les institutions qui, globalement, se sont le plus améliorées par rapport à l'an dernier : **Transports Canada**, l'**Agence canadienne d'inspection des aliments** et l'**Aéroport international Macdonald-Cartier d'Ottawa**. La commissaire tient à féliciter ces institutions et à les encourager de poursuivre leurs efforts.

- Transports Canada
- Agence canadienne d'inspection des aliments
- Aéroport international Macdonald-Cartier d'Ottawa

PALMARÈS DES BELLES RÉUSSITES POUR 2005-2006

PRIX LÉON DU LEADERSHIP POUR 2005-2006

Comme le veut la pratique établie depuis quelques années, la commissaire a sollicité des candidatures en vue de reconnaître le dirigeant d'une institution au sein de la fonction publique fédérale qui s'est démarqué par son leadership en matière de langues officielles. Après examen des candidatures, la commissaire est heureuse d'attribuer le Prix Léon du Leadership pour l'année 2005-2006 à **M. Alan Latourelle, directeur général de l'Agence Parcs Canada**.

Depuis l'arrivée en fonction de M. Latourelle en 2002, l'Agence a déployé de nombreux efforts pour bien intégrer les langues officielles dans son mode de fonctionnement et pour promouvoir la dualité linguistique du Canada.

Malgré son statut d'employeur distinct, Parcs Canada a conservé toutes les politiques du Conseil du Trésor, lesquelles sont bien intégrées dans la culture de l'organisation. Sous la direction de M. Latourelle, l'Agence a même adopté deux directives qui vont au-delà des exigences de la fonction publique. Ainsi, Parcs Canada a pour politique de désigner tous ses postes PCX (ou EX équivalents) comme étant des postes bilingues dans toutes les régions du pays. De plus, l'Agence utilise la dotation impérative pour tous ses postes PCX en régions désignées bilingues aux fins de la langue de travail.

Les réunions du Conseil exécutif se déroulent dans les deux langues officielles, les participants ayant tous les compétences linguistiques suffisantes pour permettre ce type d'échanges. Même les réunions mensuelles des cadres supérieurs de l'Agence, qui regroupent 75 personnes et qui sont présidées par M. Latourelle, se tiennent toujours dans les deux langues officielles. Ce style de présidence de réunion favorise la création d'un climat propice à l'utilisation des deux langues officielles au sein de l'agence.

Parcs Canada mène systématiquement des sondages pour connaître le degré de satisfaction des visiteurs et pour évaluer la disponibilité et la qualité des services dans les deux langues officielles.



De plus, à l'occasion de la Table ronde du ministre, une consultation publique bisannuelle regroupant des intervenants et partenaires nationaux, l'agence prend des mesures pour assurer une participation importante d'organisations représentant les deux communautés linguistiques du pays.

Sous le leadership de M. Latourelle, l'Agence a entrepris de nombreuses initiatives pour promouvoir la dualité linguistique du Canada. Parmi celles-ci, soulignons « Parcs Canada dans vos écoles », un programme qui cherche à doter les enseignants de partout au pays d'outils pédagogiques pour faciliter l'enseignement

Service au public

En matière de service au public, **Transports Canada**, **Statistique Canada** et **Ressources humaines et Développement des compétences Canada** ont enregistré des progrès. Cependant, **Postes Canada** et la **CBC/Radio-Canada** ont pris du recul à ce chapitre. Par ailleurs, **Travaux publics et Services gouvernementaux Canada** et la **Société canadienne d'hypothèques et de logement** récoltent de faibles cotes.



- Transports Canada
- Statistique Canada
- Ressources humaines et Développement des compétences Canada

Langue de travail

Les institutions suivantes ont entrepris des initiatives supplémentaires en vue de créer un milieu de travail propice à l'utilisation des deux langues : **Parcs Canada**, **Statistique Canada, Santé Canada**, l'**Agence canadienne d'inspection des aliments**, l'**Aéroport international Macdonald-Cartier d'Ottawa** et **Transports Canada**. Toutefois, c'est moins encourageant du côté de **Travaux publics et Services gouvernementaux Canada** et de la **Gendarmerie royale du Canada**.



- Parcs Canada
- Statistique Canada
- Santé Canada
- Agence canadienne d'inspection des aliments
- Aéroport international Macdonald-Cartier d'Ottawa
- Transports Canada

À cet égard, soulignons le cas de la **Défense nationale**. Voilà plusieurs décennies que les commissaires successifs notent dans leurs enquêtes et rapports annuels le piètre rendement de cette institution au chapitre de la langue de travail. Cette année, la commissaire a une fois de plus constaté des résultats médiocres en ce qui concerne l'utilisation des deux langues officielles au Quartier général du Ministère à Ottawa[39]. Cette institution doit absolument se retrousser les manches et aller au-delà des plans qu'elle s'est donnés et viser la pleine mise en œuvre de la *Loi*.

Développement des communautés de langue officielle et promotion de l'égalité du français et de l'anglais

La *Loi sur les langues officielles* et le Cadre d'imputabilité pour les langues officielles imposent des obligations visant le développement des communautés de langue officielle en situation minoritaire et la promotion de l'égalité du français et de l'anglais dans la société canadienne. Les institutions assujetties à la *Loi* doivent entre autres s'assurer que leur planification stratégique et l'élaboration de leurs politiques et leurs programmes tiennent compte de cet engagement du gouvernement. Les institutions qui se sont jointes à la catégorie « exemplaire » à cet égard sont : la **Commission de la capitale nationale**, **Parcs Canada** et **Ressources humaines et Développement des compétences Canada**.



- Commission de la capitale nationale
- Parcs Canada
- Ressources humaines et Développement des compétences Canada

[39] Voir les détails à l'adresse www.ocol-clo.gc.ca/archives/sst_es/2005/dnd_mdn/dnd_mdn_f.htm.

linguistiques qui sont au cœur de la *Loi sur les langues officielles*. L'étude sur la langue de travail dans la RCN a révélé que l'anglais prédominait souvent, tant dans les communications verbales qu'écrites, en raison notamment de la capacité insuffisante en français d'un nombre important de superviseurs et d'une culture organisationnelle qui fait que l'habitude de travailler en anglais est bien ancrée. Dans les régions bilingues du Québec, le français prédomine comme langue de travail dans les ministères, sauf au sein des sociétés d'État où l'on trouve une plus grande proportion de personnel anglophone que dans les ministères, et l'usage des deux langues est plus équilibré.

Par ailleurs, il est encourageant de constater une amélioration de la capacité bilingue des cadres supérieurs de presque tous les ministères soumis à l'évaluation. À Passeport Canada, par contre, seulement 60 p. 100 des cadres occupant des postes bilingues satisfont aux exigences linguistiques de leurs postes. C'est un retard considérable.

Il faut se réjouir de l'amélioration de la capacité bilingue des surveillants en régions bilingues : plus de la moitié des institutions ont enregistré des progrès à ce chapitre. La situation est demeurée stable pour certaines institutions, tandis que trois ont connu une légère baisse. Quant à l'Administration canadienne de la sûreté du transport aérien, elle a pris du recul dans ce domaine.

Autre fait prometteur : certaines institutions font un suivi plus serré de la compétence linguistique des surveillants occupant des postes bilingues.

Cela dit, il faut poursuivre les efforts pour encourager l'utilisation réelle des deux langues et promouvoir l'égalité du français et de l'anglais en milieu de travail. On ne saurait trop insister sur le rôle central des hautes directions pour veiller au respect du droit du personnel de travailler dans la langue officielle de son choix. Cela suppose qu'ils doivent mettre en place des mécanismes pour évaluer l'application de la politique sur la langue de travail, comme ils le feraient pour tout autre programme, et qu'ils doivent tenir les fonctionnaires imputables.

ANALYSE COMPARATIVE DU RENDEMENT DES INSTITUTIONS

Dans l'ensemble, les données recueillies (voir tableaux aux pages 67 à 71) pour cette évaluation permettent de conclure à un léger mouvement dans la bonne direction. Neuf institutions ont vu leur note globale se hisser à une catégorie supérieure, alors que trois ont vu la leur régresser.

Il faut souligner le rendement « exemplaire » de **Statistique Canada**. Le leadership attentif du statisticien en chef, M. Ivan Fellegi, y est sûrement pour quelque chose. Rappelons que M. Fellegi a été le premier récipiendaire du Prix Léon du Leadership instauré par la commissaire aux langues officielles au début de son mandat.

Suivent ensuite 13 institutions dont le rendement global est jugé « bon ». Parmi ces institutions, notons **Santé Canada**, la **Banque de développement du Canada** et l'**Aéroport international Macdonald-Cartier d'Ottawa** qui se joignent à cette catégorie cette année. La **CBC/Radio-Canada**, qui figurait dans cette catégorie l'an passé, a quant à elle vu son rendement global passer à un niveau inférieur. Pour ce qui est de **Pêches et Océans Canada** et de **Travaux publics et Services gouvernementaux Canada**, ils se joignent cette année à la catégorie des institutions qui affichent un rendement jugé « faible ».

Gestion du programme

En ce qui concerne la gestion du programme, un mot pour souligner les progrès de l'**Agence canadienne d'inspection des aliments**, **Santé Canada** et l'**Aéroport international Macdonald-Cartier d'Ottawa**. Par contre, **Travaux publics et Services gouvernementaux Canada** a perdu du terrain. Il faut mentionner que la commissaire a mené une vérification de la gestion du programme à Travaux publics et Services gouvernementaux au cours de l'année. Cette vérification a démontré que le ministère doit faire preuve d'un engagement plus ferme pour assurer son rendement sur ce plan.



- Agence canadienne d'inspection des aliments
- Santé Canada
- Aéroport international Macdonald-Cartier d'Ottawa

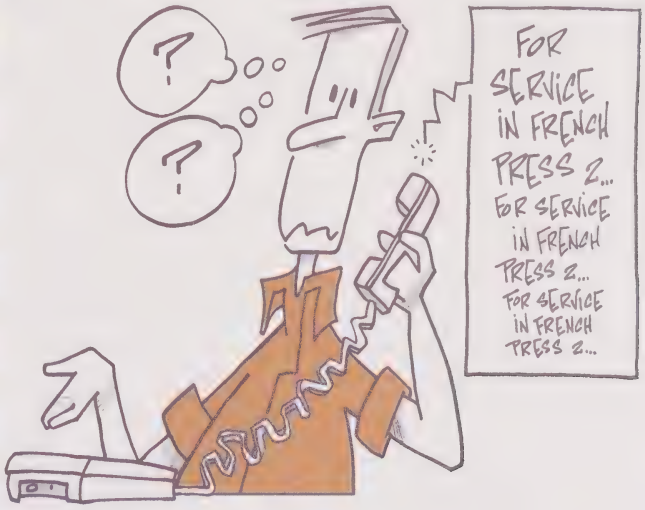
Qu'en est-il maintenant de la prestation du service au téléphone? Le tableau qui suit présente les résultats du service assuré au téléphone, par province et territoire[37].

Tableau 2
Résultats par région des observations sur le service au téléphone

RÉGION	OFFRE ACTIVE	SERVICE ADÉQUAT
T.-N.-L.	9/10	4/10
N.-É.	18/25	18/25
Î.-P.-É.	12/16	11/16
N.-B.	31/33	31/33
Québec	43/74	59/74
RCN	32/37	31/37
Ontario	59/75	56/75
Manitoba	11/20	12/20
Saskatchewan	14/28	17/28
T.N.-O.	2/4	2/4
Alberta	14/22	16/22
C.-B.	19/29	16/29
Yukon	3/6	4/6

Ces données indiquent que le Nouveau-Brunswick se distingue particulièrement en matière d'offre active et de prestation du service au téléphone dans la langue de la minorité linguistique. Terre-Neuve-et-Labrador fait aussi bonne figure pour ce qui est d'offrir activement le service dans les deux langues officielles. Encore doit-elle s'assurer d'avoir en place une infrastructure suffisante pour pouvoir fournir le service attendu dans la langue officielle de la minorité linguistique.

Il est décevant d'observer le rendement médiocre chez certains. Après tout, dans plusieurs cas, les agents du Commissariat ont constaté que le service au téléphone était assuré par un système informatisé ou un répondeur téléphonique. Il serait pourtant simple de mettre en place des messages bilingues. Ils ont même observé que certains numéros de téléphone qui, pourtant annoncés comme offrant un service bilingue, se sont avérés des lignes téléphoniques unilingues offrant des services seulement dans la langue de la majorité linguistique.



Pour la commissaire, c'est un cas de tolérance zéro. La promotion de l'égalité du français et de l'anglais suppose nécessairement une annonce correcte des adresses des bureaux et des numéros de téléphone où un service de qualité égale dans la langue officielle de choix est offert.

Langue de travail

Les études antérieures[38] de la commissaire démontrent clairement qu'il n'est pas suffisant de s'en tenir à des mesures techniques, comme offrir des documents de travail dans les deux langues ou donner de la formation linguistique aux cadres et aux superviseurs qui ne satisfont pas aux exigences linguistiques de leur poste. Il faut exercer du leadership fort pour créer une culture de respect et d'acceptation des valeurs

[37] Le résultat indiqué sous « offre active » ne fait aucune distinction sur la nature du premier contact : système automatisé d'appels, répondeur téléphonique ou préposé. La colonne « service adéquat » reflète les occasions où le service a été fourni dans la langue de la minorité linguistique avec un niveau de qualité comparable au service fourni dans la langue de la majorité.

[38] Commissariat aux langues officielles, *D'une vision à la réalité : Favoriser une cohabitation respectueuse des deux langues officielles au travail* (avril 2005) et Commissariat aux langues officielles, *De la parole aux gestes : La langue de travail au sein de la fonction publique fédérale* (mars 2004).

Service en personne

Globalement, les observations du Commissariat démontrent que le service en personne ne s'est pas vraiment amélioré depuis l'an dernier. Au plan national, on estime encore cette année que la prestation de services dans la langue de la minorité linguistique est adéquate trois fois sur quatre. Ce constat amène la commissaire à conclure à une stagnation dans la qualité des services bilingues offerts au public à l'échelle canadienne[35].

Le tableau qui suit présente les résultats des observations par province et territoire. Il présente aussi les résultats de l'an passé en guise de comparaison. Pour chacun des aspects évalués, le chiffre qui figure à gauche de la fraction représente le nombre de succès, et celui à droite le nombre total d'observations[36].

Tableau 1
Résultats par région des observations sur le service en personne

RÉGION	OFFRE ACTIVE VISUELLE		OFFRE ACTIVE PAR LE PERSONNEL		SERVICE ADÉQUAT	
	2004-2005	2005-2006	2004-2005	2005-2006	2004-2005	2005-2006
T.-N.-L.	3/5	10/12	1/5	5/12	3/5	4/12
N.-É.	9/18	15/24	5/18	4/24	10/18	12/24
Î.-P.-É.	7/8	10/17	0/8	1/17	3/8	8/17
N.-B.	25/26	32/36	7/26	8/36	24/26	30/36
Québec	40/50	30/73	10/50	7/73	40/50	44/73
RCN	22/23	28/39	16/23	15/39	23/23	30/39
Ontario	44/58	50/74	15/58	19/74	37/58	42/74
Manitoba	10/13	16/23	2/13	11/23	4/13	13/23
Saskatchewan	13/14	22/28	4/14	15/28	7/14	15/28
T.N.-O.	2/6	2/4	0/6	1/4	3/6	2/4
Alberta	16/22	10/21	3/22	2/21	17/22	10/21
C.-B.	15/21	16/25	3/21	8/25	17/21	18/25
Yukon	2/3	4/6	0/3	2/6	2/3	5/6

[35] L'échantillon utilisé pour la cueillette d'observations sur le terrain a été établi par Statistique Canada. Il visait d'abord à obtenir de l'information représentative pour évaluer le rendement de chaque institution.

[36] À noter que le Commissariat n'a fait aucune observation sur le service en personne au Nunavut.

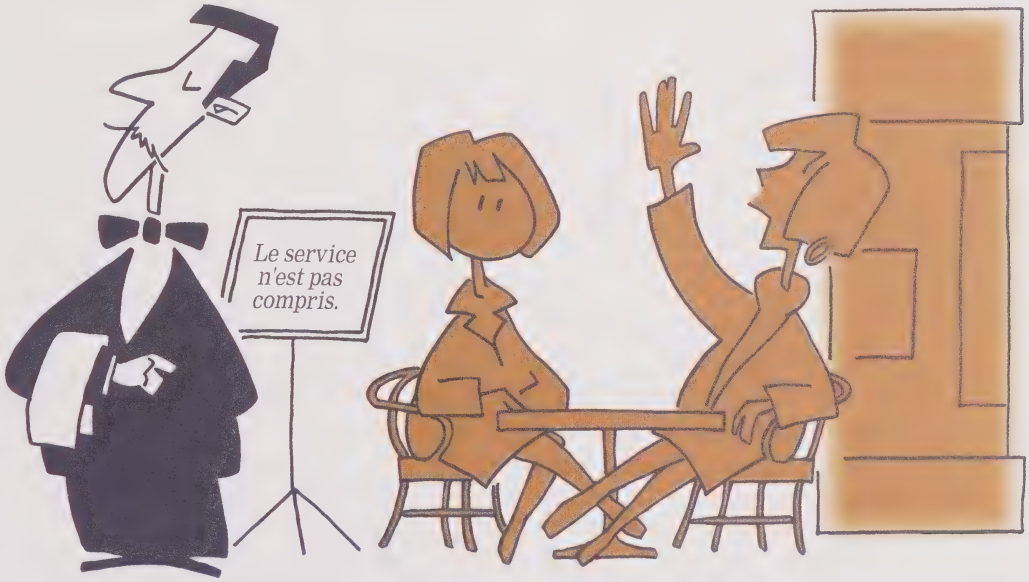
n'évalue pas les résultats du service bilingue et où l'on ne responsabilise pas suffisamment les préposés et les gestionnaires affectés à la prestation de services. On peut dire la même chose des services assurés par des tiers ou en partenariat. Enfin, à quelques exceptions près, les résultats des observations sur le service en personne n'ont pas démontré d'améliorations notables cette année[32].

L'offre active

L'offre active suppose que les prestataires de services laissent entendre au public (verbalement, visuellement et autrement) qu'il peut s'adresser à eux et se faire servir dans les deux langues officielles. Ils veillent à ce que le grand public se sente à l'aise lorsqu'il fait affaire avec les institutions fédérales dans la langue officielle de son choix.

L'analyse des données recueillies dans le cadre de cette évaluation confirme, encore une fois, que l'offre active de services bilingues ne fait pas vraiment partie de la culture de service des organisations. À preuve, l'offre active en personne par le préposé est effectuée moins d'une fois sur quatre. En ce qui concerne d'autres formes d'offre active[33], ce n'est guère mieux. Les institutions assujetties à la *Loi* doivent s'assurer que leur personnel affecté au service au public est adéquatement formé en matière d'offre active et qu'il est évalué en fonction du respect de cette obligation.

Sur le plan régional, les observations indiquent un net recul au Québec pour l'offre active visuelle. La région de la capitale nationale semble également faire marche arrière en ce qui concerne l'offre active et visuelle. Les résultats qui touchent à l'offre active en personne sont par ailleurs peu encourageants à l'Île-du-Prince-Édouard et en Alberta, par exemple.



IL FAUT PASSER DE LA CULTURE « DE SERVICE » À CELLE D'ÊTRE « AU SERVICE[34] ».

[32] Les résultats pour chaque institution se trouvent sur le site Web du Commissariat (www.ocol-clo.gc.ca/archives/ar_ra/2005_06/inperson_observations_enpersonne_f.htm).

[33] Il s'agit des messages téléphoniques enregistrés sur les lignes téléphoniques annoncées comme points de service bilingues dans BUROLIS, dans les annuaires téléphoniques ou dans les médias de la minorité linguistique, ainsi que de la formule d'accueil utilisée par le préposé qui répond directement à une telle ligne.

[34] *Vers une nouvelle relation entre le gouvernement et les citoyens*, Cahier synthèse des actes du colloque, CEFRIO, Québec, mai 2005.

CONSTATS ET ANALYSE

Constats globaux

L'analyse du bulletin permet de classer le rendement global des institutions en fonction des facteurs examinés :

- **Gestion du programme** – Globalement, les institutions affichent une cote de 73 p. 100, un rendement jugé « moyen ». Un peu plus et elles se hissent à la catégorie « bon ».
- **Service au public** – Les institutions obtiennent globalement une note de 61 p. 100. Elles réussissent à peine à franchir la catégorie « moyen ». C'est un résultat décevant qui peut expliquer pourquoi l'offre et la disponibilité du service bilingue au public canadien, en personne ou au téléphone, ne s'améliorent pas. Cette question est discutée ci-contre.
- **Langue de travail** – Les institutions inscrivent une note de 69 p. 100 pour leurs efforts en vue d'atteindre les objectifs de la langue de travail. C'est un rendement jugé « moyen ».
- **Participation équitable** – Les institutions récoltent un « bon » rendement (83 p. 100) pour ce qui est du facteur de la participation équitable.
- **Développement des communautés de langue officielle et promotion du statut égal du français et de l'anglais** – Globalement, les institutions affichent un rendement jugé « bon ». Elles recueillent une cote de 78 p. 100. Cette cote s'explique en partie du fait que 15 institutions parmi les 31 évaluées avaient déjà l'obligation d'élaborer un plan d'action et de faire rapport à Patrimoine canadien sur ces questions. Elles étaient donc mieux préparées par rapport aux critères d'évaluation présentés. Comme suite à l'adoption du projet de loi S-3, qui exige que les institutions fédérales prennent des mesures positives pour contribuer au développement des communautés et pour promouvoir la dualité linguistique dans la société canadienne, l'accent doit être maintenant mis sur les résultats.

Notation des facteurs de rendement

Exemplaire	90 à 100 p. 100
Bon	75 à 89 p. 100
Moyen	60 à 74 p. 100
Faible	45 à 59 p. 100
Très faible	44 p. 100 et moins

À la lumière de ces constats globaux, la commissaire juge bon d'examiner de plus près les deux facteurs qui donnent lieu à des rendements plus faibles de la part des institutions, soit le service au public et la langue de travail.

Service au public

La capacité bilingue

Il va sans dire que la capacité bilingue adéquate du personnel des institutions est une condition essentielle à une bonne prestation de services.

Cette année, la commissaire a demandé à toutes les institutions évaluées de lui fournir des données relativement à la capacité bilingue de leur effectif désigné pour offrir directement le service bilingue au public. La plupart ont acquiescé à cette demande. Quelques-unes, par contre, n'ont pas été en mesure de le faire, ce qui met en doute leur capacité de bien servir le public et de satisfaire leurs obligations linguistiques.

Au-delà de la capacité bilingue, d'autres mesures doivent être mises de l'avant pour garantir le respect de l'égalité du français et de l'anglais dans la prestation de services. Par exemple, la surveillance continue de la qualité du service bilingue devrait davantage faire partie de la culture de l'administration fédérale. Par ailleurs, il y a trop d'occasions où l'on

PORTEFEUILLE : SOCIAL-CULTUREL-AUTRES INSTITUTIONS *(SUITE)*

■ recul
■ amélioration
☒ non évaluée en 2004-2005

	Parcs		Centre national des Arts		Commission de la capitale nationale		Office national du film		Musée canadien des civilisations		Moyenne globale	
	2004-2005	2005-2006	2004-2005	2005-2006	2004-2005	2005-2006	2004-2005	2005-2006	2004-2005	2005-2006	2004-2005	2005-2006
GESTION												
a) Un cadre de responsabilisation, un plan d'action et des mécanismes de reddition de comptes sont en place (5 %)	☺	☺	☹	☹	☺	☺	😐	😐	☒	😐		
b) Visibilité des langues officielles dans l'organisation (5 %)	☺	☺	☺	☺	☺	☺	☺☺	☺☺	☒	☺	70 %	73 %
c) Les plaintes (5 %)	☺	☺	☺☺	☺☺	☺	☺	☺☺	☺☺	☒	☺		
SERVICE AU PUBLIC – PARTIE IV												
a) Services bilingues annoncés au public et effectif bilingue adéquat (4 %)	☺☺	😐	☺☺	☺☺	☺☺	😐	☺☺	☺☺	☒	☺		
b) Observations sur l'offre active et la prestation des services (15 %)	☹	☹	☺☺	😐	☺	☺	☺	☺	☒	☺☺		
c) Les ententes de services livrés par des tiers ou en partenariat prévoient la prestation des services bilingues (2 %)	☺	☺	😐	😐	☺	☺☺	😐	😐	☒	☺	62 %	61 %
d) Surveillance de la qualité des services bilingues (4 %)	☺	☺☺	☺☺	😐	☺	☺	☺	😐	☒	😐		
LANGUE DE TRAVAIL – PARTIE V												
a) Surveillance bilingue adéquate et politique sur la langue de travail (12,5 %)	☺	☺	☺	☺	☺	☺	☺☺	☺☺	☒	☺		
b) Création d'un milieu propice aux deux langues officielles (12,5 %)	☺	☺☺	😐	😐	☺	☺	😐	😐	☒	☺	65 %	69 %
PARTICIPATION ÉQUITABLE – PARTIE VI												
a) Pourcentage de participation francophone dans l'ensemble du Canada (5 %)	☺☺	☺☺	☺☺	☺☺	☺	☺	☺	☺	☒	☺		
b) Pourcentage de participation anglophone au Québec (5 %)	☹☹	☹☹	s/o*	s/o*	s/o*	s/o*	☺☺	☺☺	☒	s/o*	83 %	83 %
DÉVELOPPEMENT DES COMMUNAUTÉS DE LO ET PROMOTION – PARTIE VII												
a) La planification stratégique ainsi que l'élaboration de politiques et de programmes tiennent compte du développement des communautés de langue officielle en situation minoritaire (12,5 %)	☺☺	☺☺	😐	☺	☺	☺☺	☺	☺	☒	☺		
b) La planification stratégique ainsi que l'élaboration de politiques et de programmes tiennent compte de la promotion de la dualité linguistique (12,5 %)	☺	☺☺	😐	☺	☺☺	☺☺	☺☺	☺☺	☒	☺	74 %	78 %
NOTE GLOBALE :	☺	☺	☺	☺	☺	☺	☺	☺	☒	☺	69 %	71 %

* Aucun effectif au Québec (RCN exclue).

PORTEFEUILLE : SOCIAL-CULTUREL-AUTRES INSTITUTIONS

■ recul
■ amélioration
☒ non évaluée en 2004-2005

	Santé Canada		Ressources humaines		Développement social		CBC/Radio-Canada		Citoyenneté et Immigration		Statistique	
	2004-2005	2005-2006	2004-2005	2005-2006	2004-2005	2005-2006	2004-2005	2005-2006	2004-2005	2005-2006	2004-2005	2005-2006
GESTION												
a) Un cadre de responsabilisation, un plan d'action et des mécanismes de reddition de comptes sont en place (5 %)	😐	😐	😐	😐	☒	😐	😐	😟	😊😊	😊😊	😊😊	😊😊
b) Visibilité des langues officielles dans l'organisation (5 %)	😐	😊😊	😐	😐	☒	😐	😐	😐	😊😊	😊😊	😐	😐
c) Les plaintes (5 %)	😐	😐	☹☹	😐	☒	😊😊	😐	😐	😐	😐	😊😊	😊😊
SERVICE AU PUBLIC – PARTIE IV												
a) Services bilingues annoncés au public et effectif bilingue adéquat (4 %)	😐	😐	😐	😐	☒	😐	😊😊	☹	😐	😐	😐	😐
b) Observations sur l'offre active et la prestation des services (15 %)	☹	☹	☹	😐	☒	😐	😐	☹	☹	☹	😐	😐
c) Les ententes de services livrés par des tiers ou en partenariat prévoient la prestation des services bilingues (2 %)	😐	😐	😐	😐	☒	😐	😐	😐	😐	😐	😊😊	😊😊
d) Surveillance de la qualité des services bilingues (4 %)	😐	😊😊	😐	😐	☒	😊😊	😐	😟	😐	😐	😊😊	☹
LANGUE DE TRAVAIL – PARTIE V												
a) Surveillance bilingue adéquate et politique sur la langue de travail (12,5 %)	😐	😐	😐	☹	☒	😐	😐	😐	😐	😐	😐	😐
b) Création d'un milieu propice aux deux langues officielles (12,5 %)	😐	😊😊	😐	😐	☒	😐	😐	😐	😐	😐	😐	😊😊
PARTICIPATION ÉQUITABLE – PARTIE VI												
a) Pourcentage de participation francophone dans l'ensemble du Canada (5 %)	😊😊	😊😊	😊😊	😊😊	☒	😊😊	😊😊	😊😊	😊😊	😊😊	😐	😐
b) Pourcentage de participation anglophone au Québec (5 %)	😐	😐	☹	☹	☒	☹	😐	😐	😊😊	😊😊	☹☹	😐
DÉVELOPPEMENT DES COMMUNAUTÉS DE LO ET PROMOTION – PARTIE VII												
a) La planification stratégique ainsi que l'élaboration de politiques et de programmes tiennent compte du développement des communautés de langue officielle en situation minoritaire (12,5 %)	😊😊	😊😊	😊😊	😊😊	☒	😊😊	😊😊	😊😊	😊😊	😊😊	😊😊	😊😊
b) La planification stratégique ainsi que l'élaboration de politiques et de programmes tiennent compte de la promotion de la dualité linguistique (12,5 %)	😊😊	😊😊	😐	😊😊	☒	😐	😊😊	😊😊	😊😊	😊😊	😊😊	😊😊
NOTE GLOBALE :	😐	😐	😐	😐	☒	😐	😐	😟	😐	😐	😐	😊😊

PORTEFEUILLE : ÉCONOMIE-TRANSPORT-SÉCURITÉ *(SUITE)*

- recul
- amélioration
- ☒ non évaluée en 2004-2005

	Agence d'inspection des aliments		NAV CANADA		Commission du tourisme		VIA Rail		Aéroport Macdonald-Cartier		Agriculture et agroalimentaire	
	2004-2005	2005-2006	2004-2005	2005-2006	2004-2005	2005-2006	2004-2005	2005-2006	2004-2005	2005-2006	2004-2005	2005-2006
GESTION												
a) Un cadre de responsabilisation, un plan d'action et des mécanismes de reddition de comptes sont en place (5 %)	😐	☺☺	😐	☺	☹	☹	☹	😐	☹	☺	☒	☺
b) Visibilité des langues officielles dans l'organisation (5 %)	☺	☺	😐	😐	😐	☺	😐	☺	😐	😐	☒	☺
c) Les plaintes (5 %)	☹	☺☺	☺	☺	☹	☹	😐	😐	☹	☺	☒	😐
SERVICE AU PUBLIC – PARTIE IV												
a) Services bilingues annoncés au public et effectif bilingue adéquat (4 %)	😐	☺	☺☺	☺	☹	😐	☺☺	☺	☺☺	☺	☒	😐
b) Observations sur l'offre active et la prestation des services (15 %)	☹☹	☹☹	☺☺	☺	☺☺	☺☺	☹	☹	☺	☺	☒	☹☹
c) Les ententes de services livrés par des tiers ou en partenariat prévoient la prestation des services bilingues (2 %)	😐	☺	😐	😐	☹	☹	😐	😐	😐	☺☺	☒	☹☹
d) Surveillance de la qualité des services bilingues (4 %)	😐	☺	😐	☺	😐	😐	☺	☺	😐	☺	☒	☺
LANGUE DE TRAVAIL – PARTIE V												
a) Surveillance bilingue adéquate et politique sur la langue de travail (12,5 %)	😐	☺	☹	☹	😐	😐	☹	😐	😐	☺	☒	😐
b) Création d'un milieu propice aux deux langues officielles (12,5 %)	😐	☺	☹	☹	☹	☹	😐	😐	😐	☺	☒	☺
PARTICIPATION ÉQUITABLE – PARTIE VI												
a) Pourcentage de participation francophone dans l'ensemble du Canada (5 %)	☺☺	☺☺	☺☺	☺☺	☺	☺	☺☺	☺☺	☺☺	☺☺	☒	☺☺
b) Pourcentage de participation anglophone au Québec (5 %)	☹	☹	☺	☺☺	s/o*	s/o*	☺☺	☺☺	s/o*	s/o*	☒	☺
DÉVELOPPEMENT DES COMMUNAUTÉS DE LO ET PROMOTION – PARTIE VII												
a) La planification stratégique ainsi que l'élaboration de politiques et de programmes tiennent compte du développement des communautés de langue officielle en situation minoritaire (12,5 %)	😐	☺	☹	☹	☹	☹	😐	😐	s/o**	s/o**	☒	☺
b) La planification stratégique ainsi que l'élaboration de politiques et de programmes tiennent compte de la promotion de la dualité linguistique (12,5 %)	😐	😐	☹☹	☹	☹	☹	😐	😐	s/o**	s/o**	☒	☺
NOTE GLOBALE :	☹	😐	☹	😐	☹	☹	😐	😐	😐	☺	☒	😐

* Aucun effectif au Québec (RCN exclue).

** L'administration de l'aéroport international Macdonald-Cartier d'Ottawa n'est pas assujettie à la partie VII de la *Loi*.

PORTEFEUILLE : ÉCONOMIE-TRANSPORT-SÉCURITÉ *(SUITE)*

recul
amélioration

	Environnement		Industrie		Transports		Passeport		Hypothèques et logement		Sûreté du transport aérien		Banque de développement	
	2004-2005	2005-2006	2004-2005	2005-2006	2004-2005	2005-2006	2004-2005	2005-2006	2004-2005	2005-2006	2004-2005	2005-2006	2004-2005	2005-2006
GESTION														
a) Un cadre de responsabilisation, un plan d'action et des mécanismes de reddition de comptes sont en place (5 %)	😐	🙂	🙂🙂	🙂🙂	😐	🙂🙂	😐	😐	🙂	🙂	😐	😐	🙂	🙂
b) Visibilité des langues officielles dans l'organisation (5 %)	😐	🙂	🙂	🙂	🙂	🙂	😐	😐	🙂🙂	😐	😐	🙂	🙂	🙂
c) Les plaintes (5 %)	😐	😐	☹	🙂	😐	😐	😐	🙂	🙂🙂	🙂🙂	🙂	😐	🙂🙂	🙂🙂
SERVICE AU PUBLIC – PARTIE IV														
a) Services bilingues annoncés au public et effectif bilingue adéquat (4 %)	😐	😐	🙂	🙂	🙂	🙂	🙂	🙂	😐	😐	🙂🙂	😐	🙂🙂	😐
b) Observations sur l'offre active et la prestation des services (15 %)	☹☹	☹☹	☹	☹	☹	😐	😐	😐	☹	☹☹	☹	☹	☹☹	☹
c) Les ententes de services livrés par des tiers ou en partenariat prévoient la prestation des services bilingues (2 %)	🙂	🙂	😐	😐	☹	🙂	🙂🙂	🙂🙂	🙂🙂	🙂🙂	🙂🙂	😐	🙂🙂	🙂🙂
d) Surveillance de la qualité des services bilingues (4 %)	😐	😐	😐	😐	🙂	🙂🙂	🙂	🙂	😐	😐	🙂	😐	😐	🙂
LANGUE DE TRAVAIL – PARTIE V														
a) Surveillance bilingue adéquate et politique sur la langue de travail (12,5 %)	🙂	🙂	🙂	🙂	😐	🙂	☹	☹	🙂🙂	🙂🙂	☹	😐	🙂	🙂
b) Création d'un milieu propice aux deux langues officielles (12,5 %)	☹	😐	😐	😐	😐	🙂	😐	😐	🙂🙂	🙂🙂	😐	😐	🙂	🙂
PARTICIPATION ÉQUITABLE – PARTIE VI														
a) Pourcentage de participation francophone dans l'ensemble du Canada (5 %)	🙂🙂	🙂🙂	🙂	🙂	🙂🙂	🙂🙂	🙂	🙂	🙂🙂	🙂🙂	🙂🙂	🙂	🙂	🙂
b) Pourcentage de participation anglophone au Québec (5 %)	🙂🙂	🙂🙂	🙂	🙂	😐	🙂	🙂	🙂	😐	😐	s/o*	s/o*	🙂🙂	🙂🙂
DÉVELOPPEMENT DES COMMUNAUTÉS DE LO ET PROMOTION – PARTIE VII														
a) La planification stratégique ainsi que l'élaboration de politiques et de programmes tiennent compte du développement des communautés de langue officielle en situation minoritaire (12,5 %)	😐	😐	🙂	🙂	☹	😐	😐	😐	🙂	🙂🙂	😐	😐	🙂🙂	🙂🙂
b) La planification stratégique ainsi que l'élaboration de politiques et de programmes tiennent compte de la promotion de la dualité linguistique (12,5 %)	😐	😐	🙂	🙂	☹	😐	☹	😐	🙂	🙂	☹	🙂	😐	🙂
NOTE GLOBALE :	☹	😐	😐	😐	☹	😐	😐	😐	🙂	🙂	😐	😐	😐	🙂

* Aucun effectif au Québec (RCN exclue).

PORTEFEUILLE : ÉCONOMIE-TRANSPORT-SÉCURITÉ

- recul
- amélioration

	Services frontaliers		Pêches et Océans		Travaux publics		Postes Canada		Forces canadiennes		GRC		Revenu	
	2004-2005	2005-2006	2004-2005	2005-2006	2004-2005	2005-2006	2004-2005	2005-2006	2004-2005	2005-2006	2004-2005	2005-2006	2004-2005	2005-2006
GESTION														
a) Un cadre de responsabilisation, un plan d'action et des mécanismes de reddition de comptes sont en place (5 %)	😐	😐	☹	😐	😐	☹	🙂	🙂	🙂🙂	🙂🙂	☹	☹	🙂🙂	🙂🙂
b) Visibilité des langues officielles dans l'organisation (5 %)	😐	😐	😐	😐	🙂	☹	😐	🙂	🙂	🙂	😐	😐	🙂🙂	🙂🙂
c) Les plaintes (5 %)	☹	☹	☹	😐	☹	☹☹	😐	☹	☹☹	☹☹	☹	☹	🙂🙂	🙂🙂
SERVICE AU PUBLIC – PARTIE IV														
a) Services bilingues annoncés au public et effectif bilingue adéquat (4 %)	😐	😐	🙂	🙂	😐	🙂	😐	😐	☹	☹	🙂	😐	🙂	😐
b) Observations sur l'offre active et la prestation des services (15 %)	😐	😐	☹	☹	☹	☹☹	😐	☹	☹☹	☹	☹☹	☹	😐	🙂
c) Les ententes de services livrés par des tiers ou en partenariat prévoient la prestation des services bilingues (2 %)	😐	😐	☹	😐	😐	😐	🙂	🙂	🙂	🙂	☹	☹	😐	😐
d) Surveillance de la qualité des services bilingues (4 %)	🙂	🙂	🙂	🙂	😐	😐	🙂🙂	🙂🙂	😐	😐	☹	😐	🙂🙂	🙂🙂
LANGUE DE TRAVAIL – PARTIE V														
a) Surveillance bilingue adéquate et politique sur la langue de travail (12,5 %)	😐	😐	😐	😐	🙂	🙂	😐	😐	☹	☹	🙂	🙂	😐	😐
b) Création d'un milieu propice aux deux langues officielles (12,5 %)	😐	😐	😐	😐	😐	😐	🙂	🙂	😐	😐	😐	☹	🙂🙂	🙂🙂
PARTICIPATION ÉQUITABLE – PARTIE VI														
a) Pourcentage de participation francophone dans l'ensemble du Canada (5 %)	🙂🙂	🙂🙂	🙂🙂	🙂🙂	🙂	🙂	🙂🙂	🙂🙂	🙂🙂	🙂🙂	🙂🙂	🙂🙂	🙂🙂	🙂🙂
b) Pourcentage de participation anglophone au Québec (5 %)	🙂🙂	🙂🙂	☹	☹	☹	☹	😐	😐	s/o*	s/o*	🙂🙂	🙂🙂	😐	😐
DÉVELOPPEMENT DES COMMUNAUTÉS DE LO ET PROMOTION – PARTIE VII														
a) La planification stratégique ainsi que l'élaboration de politiques et de programmes tiennent compte du développement des communautés de langue officielle en situation minoritaire (12,5 %)	😐	😐	🙂	😐	🙂	🙂	🙂🙂	🙂🙂	🙂	🙂	😐	😐	🙂🙂	🙂🙂
b) La planification stratégique ainsi que l'élaboration de politiques et de programmes tiennent compte de la promotion de la dualité linguistique (12,5 %)	😐	😐	🙂	😐	🙂	🙂	🙂🙂	🙂🙂	☹	🙂	☹	☹	🙂🙂	🙂🙂
NOTE GLOBALE :	😐	😐	😐	😐	😐	😐	🙂	🙂	☹	😐	☹	☹	🙂	🙂

* Compte tenu de la mobilité des effectifs dans les Forces canadiennes, la représentation des deux groupes linguistiques ne correspondra pas aux statistiques démographiques provinciales.

CONSIDÉRATIONS MÉTHODOLOGIQUES

Il convient de signaler que les moyens utilisés pour cueillir les données ont varié selon le facteur évalué. D'abord, le personnel du Commissariat a procédé à des observations directes sur le terrain pour mesurer la prestation du service au public dans la langue de la minorité linguistique : l'offre active visuelle, l'offre active et la qualité du service en personne et au téléphone. Ensuite, en ce qui concerne les autres facteurs, le Commissariat a utilisé d'autres sources d'information (entrevues, dépouillement de documents pertinents et analyse de données statistiques sur la composition de l'effectif et sa capacité bilingue). Dans le cas du service au public et de la participation équitable, l'accent a été mis sur les résultats. En ce qui concerne les autres facteurs, ce sont surtout les mécanismes en place qui ont été évalués.

Enfin, cette évaluation du rendement touche à un nombre limité d'institutions fédérales, c'est-à-dire une trentaine sur un total d'environ 200.

PRÉSENTATION DES RÉSULTATS

Les résultats sont présentés de façon à permettre une comparaison rapide entre les institutions ayant des caractéristiques semblables. Ainsi, les institutions appartenant au portefeuille « économie, transport et sécurité » apparaissent aux pages 67, 68 et 69, alors que les institutions du portefeuille « social, culturel et autres institutions » sont présentées aux pages 70 et 71.

Les résultats de l'évaluation de l'année dernière sont de nouveau présentés pour permettre au lecteur de suivre l'évolution du rendement respectif des institutions. Ajoutons que les résultats présentés ici sont sommaires. De plus amples renseignements sur les différentes institutions sont consignés dans les fiches d'information présentées sur le site Web du Commissariat[31].

Les frimousses suivantes indiquent les résultats obtenus :

☺☺ Exemplaire
☺ Bon
😐 Moyen
☹ Faible
☹☹ Très faible

Les critères d'évaluation et leur valeur relative sont indiqués dans la colonne de gauche. La note globale représente la compilation des résultats obtenus pour l'ensemble des éléments évalués. Pour faciliter la lecture, les variations dans le rendement sont signalées en couleurs.

[31] Voir www.ocol-clo.gc.ca/archives/ar_ra/2005_06/list_institutions_liste_f.htm.

BULLETIN DE RENDEMENT DES INSTITUTIONS ET BELLES RÉUSSITES

INTRODUCTION

Ce chapitre émane en partie d'une recommandation du Comité permanent des langues officielles du Sénat voulant qu'on fasse mieux connaître les réussites et les manquements à la mise en œuvre de la *Loi sur les langues officielles* (la *Loi*). Il se compose de deux sections principales.

La première présente le bulletin de rendement annuel des institutions fédérales. Ce bulletin vise justement à communiquer et à mieux faire connaître le rendement de certaines institutions fédérales en ce qui concerne la mise en œuvre de la *Loi*. La commissaire souhaite du même coup accroître la responsabilisation à l'égard de la dualité linguistique du Canada.

La section suivante, « Palmarès des belles réussites », souligne de façon particulière cette année la contribution des conseils fédéraux à l'avancement du dossier des langues officielles au pays. L'exercice 2005-2006 compte aussi quelques exemples d'institutions fédérales qui se sont démarquées par leur initiative et par leur engagement. Enfin, la commissaire rend hommage à un haut dirigeant d'une institution en lui décernant le Prix Léon du Leadership pour 2005-2006.

LE BULLETIN DE RENDEMENT DES INSTITUTIONS FÉDÉRALES

La commissaire présente cette année la 2e édition du bulletin de rendement des institutions fédérales (voir tableaux aux pages 67 à 71).

D'abord, soulignons que trois institutions fédérales s'ajoutent au bulletin. Le ministère de l'Agriculture et de l'Agroalimentaire se joint au portefeuille « économie, transport et sécurité ». Ensuite, le ministère du Développement social et la Société du Musée canadien des civilisations se greffent au portefeuille « social, culturel et autres institutions gouvernementales ».

Toutes les institutions évaluées l'an dernier font encore partie du bulletin en 2005-2006. Seule exception : la Commission de la fonction publique, qui a été évaluée cette année à l'égard de son rôle de coordination et de leadership relativement aux nominations aux postes bilingues de la fonction publique[30]. Le bulletin de rendement est appelé à s'élargir au fil du temps, permettant ainsi de suivre l'évolution du rendement des institutions et l'engagement de l'administration fédérale relativement aux langues officielles.

Méthodologie

Le rendement est mesuré à partir de 13 critères de base regroupés sous 5 facteurs. Chaque critère de base s'applique à toutes les institutions assujetties à la *Loi*, peu importe leur mandat respectif. Ces critères ont été établis à la suite de consultations auprès de plusieurs intervenants. Une valeur relative a été attribuée à chacun des 13 critères, permettant de calculer une note globale pour chaque institution. Il a aussi été possible d'attribuer une note globale pour l'ensemble des institutions en fonction des facteurs examinés. Le guide de notation détaillé décrit la méthodologie suivie par les analystes pour noter les institutions. Ce guide se trouve à l'adresse suivante :

www.ocol-clo.gc.ca/archives/ar_ra/2005_06/rating_guide_notation_f.htm

[30] Voir au chapitre 6 la section portant sur les rôles des institutions clés.



7

CHAPITRE **SEPT**
BULLETIN DE RENDEMENT DES INSTITUTIONS ET BELLES RÉUSSITES

communautés de langue officielle en situation minoritaire deux fois par an. Une rencontre inclut les hauts fonctionnaires des institutions ciblées par le Plan d'action, et une autre comprend les ministres de ces mêmes institutions. Et on ne saurait passer sous silence le travail de Justice Canada qui consulte les communautés de langue officielle par le biais du Comité consultatif – Justice en langues officielles.

La commissaire a aussi cherché à savoir si les institutions clés **évaluent leur propre rendement**. Ont-elles recours à des évaluateurs indépendants? Procèdent-elles à des auto-évaluations du leadership qu'elles exercent à l'égard des langues officielles? Les observations sont encore une fois partagées sur ce point. D'une part, la commissaire constate des points forts chez certains. Patrimoine canadien, par exemple, a évalué certains volets de ses programmes et mis en place un mécanisme qui lui permet de déterminer l'efficacité de son leadership. D'autres ont élaboré ou mis en place des outils de gestion. Cependant, l'étude de la commissaire révèle que certaines institutions, dont l'Agence, pourraient mieux évaluer l'efficacité du leadership qu'elles exercent auprès de l'administration fédérale à l'égard des langues officielles.

Le dernier critère d'évaluation a porté sur la **création d'un milieu de travail propice** à l'usage des deux langues officielles pour le personnel des institutions clés. De quelle façon les institutions agissent-elles comme modèle dans la création d'un milieu propice à l'usage des deux langues officielles au sein de l'organisme? La Commission de la fonction publique a, par exemple, offert des séances d'information aux gestionnaires et au personnel en matière de langue de travail, et se distingue par la capacité bilingue de ses cadres (97 p. 100) et celle de ses surveillants et surveillantes occupant des postes bilingues (95 p. 100).

CONCLUSION

Cette section a fourni l'occasion de présenter l'exercice d'appréciation du travail des institutions clés en fonction d'un certain nombre de critères liés à leurs rôles dans le dossier des langues officielles. Il a permis de souligner certains points forts des institutions clés, mais aussi de mettre en lumière certains points qui méritent leur attention.

Ajoutons ceci : bien qu'elle n'ait pas fait partie des critères d'appréciation de la commissaire, l'aptitude à la gouvernance horizontale apparaît comme une condition essentielle à l'exercice d'un leadership fort et coordonné des institutions clés.

Enfin, cet exercice d'appréciation des institutions clés a été une première pour la commissaire et d'autres sont certes à prévoir. Au cours des prochaines années, sans doute peut-on s'attendre à des exercices d'appréciation plus axés sur les effets que produisent les systèmes, les infrastructures et le leadership des institutions clés.

- **Patrimoine canadien**, pour son rôle dans la coordination de la partie VII de la *Loi* qui vise le développement des communautés de langue officielle en situation minoritaire et la promotion du français et de l'anglais dans la société canadienne.
- **Justice Canada**, pour son rôle de conseiller juridique du gouvernement et de ses institutions ainsi que pour son rôle de vigie afin d'assurer le respect des langues officielles dans la formulation des lois, règlements, directives et politiques.
- La **Commission de la fonction publique**, pour son rôle important de surveillance de l'application des dispositions linguistiques en matière de dotation au sein de la fonction publique.

OBSERVATIONS

Les lignes qui suivent présentent des observations générales appuyées d'exemples tirés des fiches individuelles des institutions clés. Les fiches et d'autres détails de l'exercice se trouvent sur le site Web du Commissariat (www.ocol-clo.gc.ca/archives/ar_ra/2005_06/key_institutions_cle_f.htm).

Dans le cadre de cet exercice, la commissaire a d'abord cherché à mieux comprendre comment s'y prennent les institutions clés pour **rendre visible leur mandat** en matière de langues officielles. Il est encourageant de constater que les institutions clés font généralement un bon travail à cet égard. Chacune fait un usage judicieux du site Web et de son rapport annuel pour faire connaître son mandat.

Le second critère d'appréciation a porté sur le **rôle d'encadrement** des institutions clés. La commissaire a voulu savoir si les institutions clés fournissent un encadrement approprié à l'administration fédérale compte tenu de leurs responsabilités particulières en matière de langues officielles. Sur ce plan, on observe quelques points forts. Par exemple, le Bureau du Conseil privé peut se féliciter d'avoir fait un premier rappel aux institutions fédérales comme suite à l'adoption du projet de loi S-3. La missive a rappelé aux institutions leur devoir de prendre des mesures pour assurer la mise en œuvre de la partie VII de la *Loi*. Par ailleurs, Justice Canada prépare rigoureusement des sommaires de jurisprudence et des analyses de tendances jurisprudentielles en droit linguistique pour son réseau de conseillers juridiques qui appuient les ministères. Autre exemple : l'Agence de gestion des ressources humaines de la fonction publique encadre l'administration fédérale en lui fournissant des interprétations sur ses politiques et directives et en assurant la formation des personnes responsables. Cela dit, la commissaire a noté certains points à améliorer. Patrimoine canadien, par exemple, doit se montrer plus affirmatif pour orienter l'ensemble des institutions assujetties à la *Loi* comme suite à l'adoption du projet de loi S-3.

Les institutions clés **s'intéressent-elles aux résultats** sur le terrain? Se sont-elles dotées de mécanismes appropriés pour connaître et évaluer les résultats liés à la mise en œuvre des questions dont elles assument l'encadrement auprès de l'administration fédérale? Bien que la commissaire constate certains efforts sur ce plan, manifestement, le gros du travail reste à faire. Prenons l'exemple du Bureau du Conseil privé. Il s'est donné un cadre de mesure du rendement lui permettant d'évaluer l'efficacité des initiatives mises en œuvre par les institutions ciblées par le Plan d'action[29]. Mais, il doit fournir des efforts plus soutenus pour s'assurer que ces institutions effectuent un suivi rigoureux et qu'elles consultent les communautés de langue officielle en situation minoritaire de façon systématique. De plus, il doit intervenir auprès des parties responsables pour assurer la pleine réalisation en temps opportun des engagements entrepris par les institutions ciblées par le Plan d'action.

Les institutions clés **consultent-elles les communautés** dans l'exercice de leur mandat? Et, si oui, de quelle façon? Bien que les constats ne soient pas unanimes sur cette question, certaines institutions affichent des points forts. C'est notamment le cas du Bureau du Conseil privé qui consulte formellement les

[29] Les institutions ciblées par le Plan d'action sont : Patrimoine canadien, le Secrétariat du Conseil du Trésor (l'Agence de gestion des ressources humaines de la fonction publique du Canada assume maintenant les responsabilités du Secrétariat énoncées dans le Plan d'action), Santé Canada, Développement des ressources humaines Canada (maintenant connu sous le nom de Ressources humaines et Développement social Canada), Industrie Canada, Justice Canada, Citoyenneté et Immigration Canada et le Bureau du Conseil privé (Affaires intergouvernementales).

BILAN DE MI-PARCOURS : PROGRÈS VARIABLES

Il se dégage de cette section que le Plan d'action donne lieu à des progrès variables selon les secteurs et les communautés linguistiques visées. Parmi les secteurs qui enregistrent des résultats tangibles pour les deux communautés linguistiques, soulignons le domaine de la santé dans la langue minoritaire où des projets de qualité ont été mis en chantier. Inversement, à mi-parcours, on accuse des retards significatifs dans certains domaines. En éducation, par exemple, il faut signaler la longue période de démarrage et les importantes tergiversations. Dans certains autres secteurs, comme l'alphabétisation, les résultats sont palpables, mais seulement pour la communauté francophone.

Par ailleurs, le gouvernement fédéral a reconnu devoir prendre des mesures supplémentaires dans des domaines comme les arts et la culture, domaines absents du Plan d'action. Le gouvernement reconnaît aussi la nécessité de renforcer le volet de la recherche pour mieux répondre aux besoins des communautés de langue officielle. Il faudra donc faire du travail de rattrapage dans certains secteurs du Plan d'action et en élargir la portée. Une fois de plus, la gouvernance horizontale efficace de ces dossiers se présente comme un ingrédient essentiel de la réussite du Plan d'action.

APPRÉCIATION DES INSTITUTIONS CLÉS

Au cours de l'année 2005-2006, la commissaire a mené un exercice d'appréciation du travail de cinq institutions qui jouent un rôle clé dans le dossier des langues officielles. Bien que leurs mandats soient uniques, toutes ces institutions clés ont en commun une responsabilité fondamentale, soit celle de donner le ton et faire preuve d'un leadership énergique dans le domaine des langues officielles. Et comme le leadership est une responsabilité partagée, l'action qui en découle doit être coordonnée. Il en a été amplement question dans un chapitre précédent portant sur la gouvernance horizontale.

Méthodologie

L'exercice a été mené selon un cadre élaboré par le Commissariat. Ce cadre énonce **six critères d'appréciation**, communs à chaque institution :

- **Rend visible son mandat en matière de langues officielles.**
- **Fournit un encadrement approprié.**
- **S'intéresse aux résultats sur le terrain.**
- **Consulte les communautés dans l'exercice de son mandat.**
- **Évalue son propre rendement.**
- **Crée un milieu de travail propice à l'usage des deux langues officielles pour son personnel.**

L'exercice ne prétend pas constituer une évaluation exhaustive de l'ensemble des responsabilités des institutions clés en matière de langues officielles. Il ne vise pas non plus à évaluer la coordination horizontale.

L'exercice d'appréciation s'est intéressé aux institutions suivantes :

- Le **Bureau du Conseil privé**[28], pour le rôle central qu'il joue dans la mise en œuvre du Plan d'action du gouvernement et son appui au ministre des Langues officielles.
- L'**Agence de gestion des ressources humaines de la fonction publique du Canada**, pour l'exercice de ses fonctions de gestionnaire du programme des langues officielles pour l'ensemble des institutions assujetties à la *Loi* en ce qui concerne le service au public, la langue de travail et la participation équitable.

[28] Depuis février 2006, la Direction générale des langues officielles, qui assure la coordination du dossier des langues officielles à l'intérieur de l'appareil fédéral, ne se trouve plus au Bureau du Conseil privé, mais à Patrimoine canadien.

Dans le domaine de l'immigration (une cible pour le côté francophone seulement), les deux premières années ont été consacrées à la planification stratégique et à la mise en place de l'infrastructure nécessaire à la concertation et à la consultation. Des progrès bien réels sont notés, mais il faut poursuivre les efforts pour produire des effets à long terme pour les communautés.

Le développement économique est une composante clé de la vitalité des communautés. Jusqu'à tout récemment, les initiatives dans ce domaine demeuraient trop fragmentées pour générer des effets structurants pour les économies locales. Toutefois l'intégration récente au Plan d'action du Fonds d'habilitation dans les domaines des ressources humaines et du développement économique permet une meilleure coordination des activités des ministères œuvrant dans ce secteur. Le fonds permet aussi de mieux appuyer les Réseaux de développement économique et d'employabilité (RDÉE) et les Community Economic Development and Employability Committees (l'équivalent pour la communauté anglophone au Québec) dans des projets de développement économique stratégique.

AXE 3 : LA FONCTION PUBLIQUE

Les études du Commissariat démontrent qu'il existe présentement un plafonnement en ce qui concerne la disponibilité des services dans les deux langues et que l'emploi du français comme langue de travail pose encore problème (voir le chapitre suivant).

Cependant, il convient de mettre en relief quelques progrès modestes sur l'axe de la fonction publique. D'abord, malgré des ressources nettement insuffisantes pour assurer son rôle de vigie, l'Agence de gestion des ressources humaines de la fonction publique du Canada est dotée aujourd'hui de meilleurs mécanismes pour veiller aux progrès au sein des institutions fédérales. Par exemple, la révision des politiques sur les langues officielles effectuée en 2005 est venue clarifier certains éléments de la mise en application de la *Loi*. De plus, l'application de la dotation impérative (sauf pour des cas d'exception clairement établis) représente un progrès important pour ce qui est de la langue de travail. Par ailleurs, le fonds d'innovation permet de mettre en œuvre des projets novateurs qui pourraient éventuellement avoir un effet bénéfique. Cependant, l'écart entre le besoin et l'offre de formation linguistique pour les fonctionnaires continue de se creuser. Les ressources affectées à ce besoin par les ministères sont nettement insuffisantes pour répondre à la demande.

LE CADRE D'IMPUTABILITÉ

Le Plan d'action est assorti d'un Cadre d'imputabilité qui demande aux ministères de consulter les communautés de langue officielle en situation minoritaire. La plupart des organismes consultés s'entendent pour dire que le Plan d'action a effectivement favorisé une plus grande participation des communautés. Ils soulignent tout particulièrement le travail du Bureau du Conseil privé en vue d'établir une communication franche et positive. Le Plan d'action a aussi contribué à une certaine effervescence au sein des communautés.

Cependant, certaines lacunes perdurent. Comme l'indique le bulletin de rendement des institutions, certaines d'entre elles ne disposent pas de plans stratégiques pour coordonner les activités et s'assurer qu'elles sont bien ciblées. Et même les plans stratégiques en vigueur ne définissent pas toujours précisément leurs échéanciers. Enfin, bien qu'essentiels, il faut bien admettre que ces plans ne sont que des moyens, des premiers pas. Reste à voir s'ils se solderont par des résultats convaincants.

LE CADRE DE MESURE DU RENDEMENT

Pour compléter le Cadre d'imputabilité, le Bureau du Conseil privé a élaboré un Cadre de mesure du rendement qui doit servir à guider la reddition de comptes ainsi qu'à évaluer l'efficacité des initiatives. La commissaire émet certaines réserves sur la capacité du Cadre de mesure du rendement de pouvoir rendre une évaluation juste des retombées du Plan d'action. Plusieurs indicateurs sont trop vastes et sont éloignés des mesures prises. Il aurait été préférable de choisir des indicateurs plus modestes et plus directement liés aux activités découlant du Plan d'action.

Enfin, de l'aveu même du gouvernement énoncé clairement dans le Rapport de mi-parcours, la transparence n'a pas toujours été au rendez-vous dans la mise en œuvre du Plan d'action. Les données sur les activités et les investissements restent imprécises et ne permettent pas une reddition de comptes suffisamment détaillée. De plus, les retards enregistrés sont restés sans explications valables.

été laissés en suspens. Il a fallu attendre l'automne 2005 pour qu'enfin soient libérés des fonds substantiels. Ainsi, un travail systématique et concerté en fonction des objectifs en éducation a mis du temps à démarrer alors que l'inertie n'a pas sa place. Il est inquiétant de constater depuis trois ans la tendance à la baisse des inscriptions au sein des programmes de français de base[26]. Patrimoine canadien a inséré dans les ententes avec les provinces et les territoires une disposition exigeant que ces dernières fassent rapport sur les taux de participation dans les programmes d'enseignement de la langue de la minorité et de la langue seconde donnant ainsi suite à une recommandation formulée par la commissaire dans ses rapports précédents (depuis 2002-2003).

AXE 2 : LE DÉVELOPPEMENT DES COMMUNAUTÉS

De façon générale, c'est sous ce volet qu'on enregistre le plus de progrès dans la mise en œuvre du Plan d'action, même si certains secteurs accusent des retards.

Si on décernait la palme d'or, c'est sans doute le domaine de la santé qui en serait le récipiendaire. Du côté des communautés francophones, de nombreux projets ont été entrepris dans quatre secteurs d'intervention : le recrutement, la formation, la recherche et le réseautage. Ces interventions ont fait en sorte que le nombre d'admissions dans les programmes de formation en français des professionnels de la santé a triplé depuis 2003. De plus, la Société santé en français a mis sur pied 17 réseaux régionaux qui regroupent les professionnels, les établissements de services et de formation, les autorités gouvernementales et les organismes communautaires. Santé Canada, par l'entremise de la Société santé en français, finance 67 projets d'amélioration des services de santé en français dans toutes les régions du Canada.

En ce qui concerne les communautés anglophones, les progrès sont tout aussi importants. Sous la coordination du Quebec Community Groups Network, on a mis sur pied un réseau provincial et neuf réseaux locaux et régionaux. Environ une trentaine de projets visant l'amélioration de l'accès et l'adaptation des services à la communauté anglophone ont été approuvés dans 13 des 16 régions du Québec. L'Université McGill coordonne un projet d'envergure qui vise la formation en anglais des professionnels de la santé qui œuvrent avec la clientèle anglophone. Sans compter les efforts déployés pour encourager les professionnels de la santé d'expression anglaise à s'établir en région là où les besoins de services en anglais sont les plus criants.

Dans le domaine de la justice en français, le Fonds d'appui à la justice dans les deux langues officielles a permis de lancer 18 projets en 2003-2004 et 31 en 2004-2005. De plus, le réseau des associations de juristes francophones s'est vu octroyer du financement pour la période de 2003 à 2008. Bien que les effets ne soient pas encore clairement discernables, ces investissements ont favorisé des activités dans les domaines suivants : la formation, le développement d'outils juridiques et linguistiques, les mécanismes de consultation et la sensibilisation à l'accès à la justice.

Le développement de la petite enfance en milieu minoritaire revêt aussi une grande importance. À cet égard, il vaut la peine de signaler l'inclusion de clauses prévoyant des places en garderie pour les communautés de langue officielle dans les ententes de principe négociées avec les provinces[27] dans le cadre de l'initiative sur l'apprentissage et la garde des enfants. On s'explique toutefois mal le retard dans les investissements pour lancer les projets pilotes de recherche prévus sur les services de garde auprès des communautés de langue officielle.

En ce qui concerne l'alphabétisation, des ententes aux niveaux national et provincial ont permis de lancer de nombreuses initiatives destinées aux communautés francophones. Les initiatives visent les objectifs suivants : la formation de formateurs et d'intervenants en alphabétisation; le développement des capacités organisationnelles; la recherche; la promotion de l'alphabétisation familiale; le développement et l'expérimentation de modèles et d'approches en alphabétisation familiale; le réseautage et le partenariat. Par contre, les initiatives visant la communauté anglophone accusent un retard.

[26] Voir www.cpf.ca.

[27] À noter que les dispositions linguistiques varient d'une province à l'autre.

BILAN DE MI-PARCOURS DU PLAN D'ACTION ET RÔLES DES INSTITUTIONS CLÉS DANS LA GESTION DES LANGUES OFFICIELLES

INTRODUCTION

Il y a au sein de l'appareil fédéral des institutions qui jouent un rôle central dans la mise en œuvre de la *Loi sur les langues officielles* (la *Loi*). Ce sont des institutions dites « clés » puisque sur elles repose la responsabilité d'orienter les divers ministères et institutions fédérales. Elles jouent également des rôles cruciaux de leadership et de coordination pour la mise en œuvre de la *Loi*. La plupart ont des responsabilités dans le déploiement d'importantes initiatives gouvernementales liées au *Plan d'action pour les langues officielles*. Ainsi, leur façon de s'acquitter de ces fonctions a une incidence déterminante sur les progrès ou les reculs enregistrés dans l'ensemble de l'appareil fédéral.

Ce chapitre explore donc deux thèmes liés aux rôles des institutions clés.

Il propose d'abord un retour sur le *Plan d'action pour les langues officielles* (2003). Il s'agit d'un retour en ce sens que la commissaire l'a déjà commenté dans ses deux derniers rapports annuels. Dans son rapport annuel 2004-2005, elle soulignait les efforts de certaines institutions fédérales pour donner suite à leurs engagements découlant du Plan d'action. Mais elle dénonçait du même souffle le départ léthargique de certaines ainsi qu'un manque de cohésion et de coordination. Au cours de l'année 2005-2006, le gouvernement fédéral a publié *Le point sur la mise en œuvre du Plan d'action pour les langues officielles* (Bilan de mi-parcours). Le moment est donc opportun de présenter une appréciation globale des travaux découlant du Plan d'action depuis 2003.

Dans une deuxième section, la commissaire présente pour la première fois son appréciation du travail des institutions clés en fonction d'un certain nombre de critères bien précis. Comment ces organisations exercent-elles leurs rôles et assurent-elles certaines de leurs responsabilités en matière de langues officielles? Sont-elles visibles dans l'exercice de leurs fonctions? Comment encadrent-elles les institutions fédérales sous leur gouverne? Voilà quelques questions auxquelles s'est intéressée la commissaire dans le cadre de cet exercice.

LE PLAN D'ACTION ET SON BILAN DE MI-PARCOURS

Le *Plan d'action pour les langues officielles* est une vaste initiative gouvernementale qui cherche à donner un nouvel élan à la dualité linguistique et à la vitalité des communautés de langue officielle en situation minoritaire. Lancé en 2003, ce Plan s'étale sur cinq ans et prévoit des investissements de plus de 750 millions de dollars.

Le Plan d'action s'articule autour de trois axes :

AXE 1 : L'éducation – l'enseignement dans la langue maternelle et l'enseignement de la langue seconde.

AXE 2 : Le développement des communautés de langue officielle – les services à la petite enfance, la santé, la justice, l'immigration, le développement économique et l'appui à la vie communautaire.

AXE 3 : La fonction publique – les communications et la prestation des services, la langue de travail et la participation des Canadiens et des Canadiennes d'expression française et anglaise à la fonction publique fédérale.

En octobre 2005, le gouvernement fédéral a publié son rapport de mi-parcours, qui propose un bilan des progrès, mais aussi des défis du Plan d'action.

Il va sans dire que la commissaire suit de près ce dossier depuis le tout début. Les lignes qui suivent présentent son appréciation des travaux accomplis jusqu'à présent.

AXE 1 : L'ÉDUCATION

Le Plan d'action consacre la majorité de son enveloppe budgétaire au domaine de l'éducation. Or, à mi-chemin du Plan d'action, les progrès tangibles dans ce domaine sont à peine perceptibles. Pris au piège en quelque sorte entre les tractations et les négociations intergouvernementales, les investissements ciblés qui devaient bonifier les efforts existants ont longtemps



CHAPITRE SIX
BILAN DE MI-PARCOURS DU PLAN D'ACTION ET RÔLES DES INSTITUTIONS CLÉS DANS LA GESTION DES LANGUES OFFICIELLES

Cela dit, les résultats varient entre les institutions. Certaines affichent un rendement supérieur ou font preuve d'initiative en matière de langues officielles. D'autres institutions, par contre, n'accordent pas l'importance nécessaire à ce dossier, et ce, malgré l'intervention répétée de la commissaire.

Il reste que bon nombre d'institutions fédérales ont une conception fragmentaire de la *Loi sur les langues officielles*, ce qui donne trop souvent lieu à l'application minimaliste d'une série de règles isolées. Il en a été question dans un chapitre précédent sur le cadre réglementaire. Le « service au public », la « langue de travail », l'« épanouissement des communautés » et la « promotion de la dualité linguistique » sont des notions liées. Il faut être en mesure de voir les passerelles qui les unissent.

Il y a une idée bien connue qui dit essentiellement ceci : Le monde est une totalité supérieure à la somme de ses parties, pour la simple raison que ces parties ne s'additionnent pas, mais sont en corrélation. Or, l'expérience nous enseigne qu'il en est ainsi pour la *Loi sur les langues officielles*. Le véritable succès de sa mise en œuvre repose sur une appréciation globale de toutes ces parties. C'est lorsqu'elle sera comprise et appliquée de cette façon que la *Loi* libérera tous les trésors qu'elle recèle.

ASSURANCE DE LA CONFORMITÉ

Cette partie du Rapport annuel relate les progrès et les reculs dans le dossier des langues officielles au cours de l'année 2005-2006. Elle présente des informations détaillées découlant des rôles de la commissaire en tant qu'ombudsman linguistique et vérificatrice.

En tant qu'**ombudsman**, la commissaire a la responsabilité de traiter les plaintes en matière de langues officielles et de fournir une rétroaction indépendante sur le rendement linguistique des institutions assujetties à la *Loi sur les langues officielles* (la *Loi*). Dans son rôle de **vérificatrice**, elle fait une appréciation approfondie de la conformité à la *Loi* et propose des pistes d'action pour améliorer sa mise en œuvre.

Pour s'acquitter de ses responsabilités, la commissaire dispose d'un certain nombre d'outils. Elle effectue des évaluations, mène des enquêtes, procède à des vérifications et à des suivis et prépare des bulletins de rendement. C'est en jouant sur tous ces registres qu'elle peut s'assurer de la conformité ou non des institutions fédérales avec les obligations de la *Loi*.

Les trois prochains chapitres traitent de ces enjeux. Le chapitre 6 porte sur l'appréciation des institutions clés* dans la gestion des langues officielles et dans le déploiement d'initiatives gouvernementales liées au *Plan d'action pour les langues officielles*. Il est suivi d'un chapitre qui présente le rendement d'une trentaine d'institutions et les belles réussites. Enfin, le chapitre 8 s'intéresse aux enquêtes, aux vérifications et aux suivis.

Les données de ces trois chapitres convergent vers les quelques constats généraux que voici. D'abord, on peut affirmer que l'appareil fédéral se distingue surtout dans l'élaboration de plans et la formulation de politiques en matière de langues officielles. En ce sens, bon nombre d'institutions disposent de l'infrastructure nécessaire pour faire avancer le dossier. Mais, faut-il le rappeler, chacun de ces outils administratifs est un moyen, et non une fin en soi. Ils ne sont donc pas garants de résultats.

L'appareil fédéral montre aussi une bonne capacité à mettre en place certains processus techniques liés à ses obligations en matière de langues officielles. Par exemple, la pratique de l'affichage bilingue, comme les affiches dans les salles de réunions qui invitent les membres du personnel à s'exprimer dans la langue de leur choix, est largement répandue au sein de l'appareil. Toutefois, ces procédures comptent parmi les plus minimalistes et les moins exigeantes. Il s'agit ni plus ni moins que de bonnes pratiques d'étalage. Plus de 35 ans après l'adoption de la *Loi sur les langues officielles*, on ne saurait se satisfaire de tels moyens statiques. Il faut viser plus haut, beaucoup plus haut.

Le vrai défi des institutions publiques consiste à intégrer pleinement la dualité linguistique à leur culture organisationnelle. À ce point de vue, il faut reconnaître que le chemin à parcourir est encore long. Par exemple, en matière de service au public – un indicateur clé – les données pointent clairement vers un plafonnement, voire, dans certains cas, vers une détérioration de la qualité du service. Similairement, en ce qui concerne la langue de travail, on semble incapable de franchir de nouveaux seuils de rendement. C'est dire qu'on ne saurait encore parler d'égalité de traitement des deux groupes linguistiques.

D'autre part, un survol de l'ensemble des données recueillies permet aussi de constater que plusieurs institutions en sont toujours à l'étape de l'éducation et de la sensibilisation. Ces éléments sont certes essentiels, mais largement insuffisants s'ils ne s'accompagnent pas d'autres mesures toutes aussi robustes.

* Les institutions clés sont : le Bureau du Conseil privé, l'Agence de gestion des ressources humaines de la fonction publique du Canada, Patrimoine canadien, Justice Canada et la Commission de la fonction publique.



ASSURANCE DE LA CONFORMITÉ

diversité culturelle. Ces deux valeurs ont été acceptées comme fondements de notre société. Il faudrait les voir reflétées plus adéquatement et en faire une promotion plus vigoureuse, tant au Canada qu'à l'étranger.

N'y a-t-il pas lieu de songer à une nouvelle vision d'ensemble faisant pleinement valoir ces deux grands traits de la société canadienne? Le temps n'est-il pas venu de s'engager résolument dans un processus permettant au Canada de consolider ses assises autour des valeurs centrales de la dualité linguistique et de la diversité culturelle?

Un processus qui pourrait trouver des fondements solides à la fois dans le Canada d'hier, d'aujourd'hui et de demain. Un processus qui pourrait s'appuyer sur les grandes valeurs forgées en cours de route et inscrites dans la *Charte canadienne des droits et libertés* et dans un ensemble de principes de gouvernance :

- une citoyenneté unique et pleine (il n'y a pas de demi-citoyen, ou de citoyen de deuxième classe);
- deux langues communes canadiennes (français et anglais) qui servent à se rejoindre, à dialoguer et à s'entendre à fonder la citoyenneté et faire fonctionner la société;
- les valeurs partagées (l'ensemble des droits, libertés et valeurs validé par la *Charte*, que toutes et tous comprennent et partagent, dont l'égalité et le respect).

La commissaire croit effectivement que la conjoncture est propice à ce genre de dialogue au Canada. La double influence des changements démographiques au sein de la société canadienne et des nouvelles obligations gouvernementales à la suite de l'adoption du projet de loi S-3 justifie amplement la mise en piste d'une initiative nationale. Il s'agirait d'engager un dialogue sur la façon de concrétiser et d'actualiser les valeurs de la dualité linguistique et de la diversité culturelle dans le contexte d'un Canada contemporain. Un dialogue qui aurait aussi comme toile de fond la compétitivité du pays, son influence à l'étranger et l'engagement de sa société civile.

Le cadre pour engager les Canadiennes et les Canadiens dans ce dialogue reste à définir, mais son succès repose sur un certain nombre de conditions essentielles :

- un leadership politique fort et clairement engagé en matière de promotion du modèle canadien d'aménagement linguistique et de diversité;
- une prémisse permettant d'envisager la dualité linguistique au-delà d'une simple conformité à la *Loi*;
- une vision permettant de déboucher sur des pistes concrètes pour entrevoir l'obligation de l'appareil fédéral à promouvoir la dualité linguistique dans le contexte de la diversité culturelle;
- une place à des questions de gouvernance de façon à favoriser et prévoir la pleine participation de tous les citoyens et les citoyennes dans la société canadienne, et d'ouvrir des portes sur une meilleure promotion de la dualité et de la diversité canadienne à l'étranger.

La commissaire recommande donc :

Que la ministre des Langues officielles entame un dialogue auprès des divers intervenants de la société canadienne dans le but de déterminer les actions à prendre afin de pleinement intégrer à notre mode de gouvernance les valeurs fondamentales que sont la dualité linguistique et la diversité culturelle et d'en tirer tous les avantages qui en découlent.

« Douze p. cent des nouveaux arrivants ont une connaissance des deux langues officielles. Ceci dit, les variations régionales sont fortes : si la moitié de la population immigrée allophone de Montréal est bilingue, cette proportion est de 5 p. 100 à Toronto et 3,8 p. 100 à Vancouver. »

Marmen et Corbeil, *Les langues au Canada*, Recensement de 2001.

Il va sans dire que l'ouverture sur les langues et le renforcement des compétences langagières comptent pour beaucoup dans la réussite du Canada de demain. À cet égard, le pays est déjà muni de bases juridiques solides, que ce soit par l'entremise de la *Charte*, des régimes linguistiques provinciaux et territoriaux, et des modifications à la *Loi sur les langues officielles* en 2005. Dès lors, n'a-t-il pas avantage à adopter une approche plus vigoureuse en matière d'enseignement des langues officielles? Est-ce que la formation linguistique dans les deux langues officielles est disponible aux nouveaux arrivants? Ne devraient-ils pas avoir un accès généreux au patrimoine linguistique canadien de façon à s'intégrer pleinement à la société canadienne? Chose certaine, les Canadiennes et les Canadiens devraient pouvoir compter sur une meilleure collaboration entre les gouvernements fédéral et provinciaux et territoriaux en cette matière.

Autant de défis qui attendent le Canada. Sera-t-il prêt à les relever? La dualité linguistique et la diversité culturelle ont-elles des assises suffisamment solides dans la société canadienne? Ces valeurs sont-elles suffisamment bien intégrées dans les faits? « En dépit des progrès que nous avons réalisés jusqu'à présent, la complaisance n'a pas sa place puisque nous devons élargir nos connaissances et consolider nos réseaux et des infrastructures pour faire de l'économie sociale un secteur actif et durable de l'économie canadienne[24]. »

Si on s'en remet à l'étude de la commissaire sur la dualité linguistique dans les relations internationales du Canada, publiée à l'automne 2004[25], ces questions méritent effectivement qu'on s'y attarde. Cette étude a montré qu'en dépit de certains succès pour renforcer l'identité bilingue du Canada, l'intégration de la dualité linguistique dans les politiques, les programmes et les activités de ce secteur des opérations gouvernementales est loin d'être achevée. Ainsi, des missions diplomatiques reflètent peu la dualité linguistique dans leurs activités. Il y a aussi, au sein des missions, un manque d'intégration de la promotion culturelle et de la promotion commerciale, ce qui signifie que la valeur de la dualité linguistique pour le développement économique du Canada n'est pas pleinement réalisée.

Il y a donc place à amélioration dans ce domaine. Le Canada doit mieux faire valoir la dualité linguistique et la diversité culturelle dans ses représentations à l'étranger. Il doit mieux assimiler ces valeurs dans sa façon de faire. En somme, il doit agir conformément à ce qu'il préconise pour les autres.

LEADERSHIP ET GOUVERNANCE

Devant cette évolution de la personnalité et de la réalité canadienne, le pays ne saurait se permettre de continuer à laisser passer le temps sans trop se soucier de l'avenir de la dualité linguistique et de la

« Les travaux de la Commission royale d'enquête sur le bilinguisme et le biculturalisme ont mis en exergue la reconnaissance de la dualité linguistique et du patrimoine multiculturel (la genèse politique du Canada moderne) ainsi que la reconnaissance explicite de l'une des plus importantes différences entre le Canada et les États-Unis. Loin de s'atténuer, cette démarcation s'est accentuée au cours des cinquante dernières années. [traduction] »

Michael Adams, *Fire and Ice*, 2003.

[24] *Ce qu'il faut savoir sur l'économie sociale : un guide pour la recherche en politiques publiques*, Projet de recherche sur les politiques, gouvernement du Canada, juillet 2005.

[25] www.ocol-clo.gc.ca/archives/sst_es/2004/DFAIT_MAECI/dfait_maeci_2004_f.htm

pour le pays et l'inspiration d'une ambition audacieuse? Aura-t-on la prévoyance d'investir dans la gestion des différences de façon à faire prospérer le Canada et à lui permettre de prendre la place qui lui revient à l'échelle mondiale?

UN CANADA CHANGEANT

Le Canada est en perpétuelle mutation. Son portrait en 2006 diffère considérablement de celui de 1969. Et il y a fort à parier que son profil aura beaucoup changé dans quelques années.

Parmi les transformations à prévoir, le Canada de demain sera plus diversifié qu'il ne l'est aujourd'hui. Selon une étude de Statistique Canada sur les minorités visibles dans la population canadienne, une composante importante de sa diversité, la différenciation linguistique, culturelle et ethnique devrait se poursuivre, si bien qu'en 2017, la minorité visible pourrait jusqu'à doubler. Et la population d'immigrants pourrait représenter plus de 20 p. 100 de la population du Canada, soit l'équivalent du niveau plus élevé observé au vingtième siècle.

À titre de citoyens égaux, les nouveaux Canadiens et les nouvelles Canadiennes doivent pouvoir compter sur des outils nécessaires à leur pleine participation à la société.

Par ailleurs, alors que la population d'immigrants (qui s'intègre surtout à la communauté anglophone) augmente, le poids démographique de la population francophone décline. Comme le soulignait la commissaire dans son rapport annuel 2004-2005 : « La population immigrée représente une proportion de plus en plus grande de la population canadienne, car elle grandit à un rythme de croissance trois fois plus élevé que celui de la population née au Canada. Ce phénomène a un impact important sur la composition démographique du pays et cet impact est encore plus marqué sur la population francophone qui voit déjà ses rangs diminuer à cause de l'effet combiné de l'assimilation et de son faible taux de natalité. » La commissaire a aussi constaté qu'en 2001, pour chaque immigrant de langue maternelle française, il y en a plus de huit de langue anglaise. Il faut reconnaître que la politique canadienne d'immigration a été revue récemment dans l'optique de permettre le ressourcement des communautés de langue officielle en situation minoritaire et de consolider la dualité linguistique. Reste à voir si la mise en œuvre des nouvelles stratégies produira les effets souhaités.

Pour réussir son pari et continuer à évoluer dans la cohésion politique et la solidarité sociale, le pays devra nécessairement tirer tout le bénéfice de ses richesses et suivre une trajectoire de développement dans la dualité linguistique et la diversité culturelle. Car, comme l'a si bien dit le professeur John Kincaid dans un article publié en septembre 2005 dans *La Presse* : « le principal défi du fédéralisme moderne est de permettre la diversité culturelle de façon pacifique ». Sans doute nous prévient-il que l'intégration de cette nouvelle diversité canadienne ne se fera pas automatiquement et qu'il faudra en quelque sorte la gérer. Pour récupérer une idée de départ, il nous invite à une autre « rencontre successive » et à concevoir un nouvel « accommodement raisonnable ».

Plus de 9 millions de personnes parlent français au Canada, que ce soit comme langue maternelle ou langue seconde.

Source : Recensement de 2001.

Démographie et langues au Canada (Recensement de 2001)

- Un Canadien sur 4 entre l'âge de 15 et 24 ans maîtrise l'autre langue officielle.
- Parmi les Canadiens, on compte 160 langues maternelles, dont 126 sont fréquemment parlées à la maison.
- Chez les anglophones (première langue officielle parlée), plus de 20 p. 100 n'ont pas l'anglais comme langue maternelle.

L'acceptation des différences et l'ouverture sur les langues et les cultures débouchent nécessairement sur des relations commerciales fructueuses et des avantages économiques. L'industrie de la langue figure ainsi parmi les industries qui se démarquent. Le Canada se classe parmi les leaders mondiaux dans les secteurs de la traduction humaine, de la formation linguistique et de la production de technologie et de services langagiers. Nombreux sont les pays qui convoitent le savoir-faire canadien dans ce domaine. Parmi ceux-ci, on compte les républiques de l'ancienne Union soviétique qui font appel à l'expertise de conseils scolaires au Canada dans les méthodes d'apprentissage des langues pour réintroduire leurs langues dans leur système d'éducation.

En raison surtout de ses politiques d'immigration et de diversité, le Canada est appelé à se diversifier encore plus au plan culturel. Chaque nouvel arrivant apportera avec lui son savoir-faire et ses réseaux, ce qui va sans doute contribuer amplement à promouvoir les échanges d'idées, de services et de biens.

La dualité linguistique et la diversité culturelle produisent des avantages sur un autre plan : celui du rayonnement et de l'influence du Canada à l'échelle mondiale. De par son profil démographique et ses institutions démocratiques, le Canada s'ouvre sur le monde. Il tisse des liens étroits avec un grand nombre de pays, notamment ceux qui composent le Commonwealth et la Francophonie, deux grandes organisations internationales. Et si le Canada peut exercer en toute légitimité une influence positive partout au monde, c'est que nombreux sont les pays qui souhaitent prendre modèle sur lui en matière de dualité, de diversité et de valeurs démocratiques.

La formule canadienne de dualité linguistique et de diversité culturelle aura donc connu sa part de succès. Mais est-elle garante d'un avenir prometteur? Comment tirer le plein bénéfice de la dualité linguistique et de la diversité culturelle? Saura-t-on reconnaître en elles les bases d'une vision renouvelée

« Le Canada a tout, sauf peut-être de l'ambition! [traduction] »

La revue *The Economist* (3 au 9 décembre 2005).



DUALITÉ LINGUISTIQUE

DUALITÉ LINGUISTIQUE ET DIVERSITÉ CULTURELLE



UN PAYS AUX MULTIPLES VISAGES

Sans doute peut-on aussi affirmer que c'est ce sens d'accommodement raisonnable entre les deux grands groupes linguistiques qui a ouvert les portes à l'immigration et à la diversité au sein de la société canadienne. L'arrivée d'immigrants de toutes les régions du monde et le multiculturalisme font aujourd'hui du Canada un pays aux multiples visages; une véritable mosaïque culturelle. Les identités collectives ne se fondent donc plus autant sur des bases linguistiques et religieuses. Elles sont désormais marquées par une pluralité de sentiments d'appartenance. Cela dit, la diversité culturelle s'exprime encore aujourd'hui largement par l'entremise de la dualité linguistique.

Et le pays n'en sort-il pas mieux portant? Le Canada est prospère. En quelques décennies, il s'est élevé parmi les pays du monde où il fait le mieux vivre. De 1969 à 2005, le français s'est développé au Canada et la dualité linguistique a progressé. Grâce à l'effet combiné de 35 ans de la *Loi sur les langues officielles*, du dynamisme linguistique du Québec et de l'apport des gouvernements provinciaux et territoriaux et des individus, la communauté francophone canadienne affiche une vitalité renouvelée. L'école d'immersion et les programmes de français langue seconde ont permis d'augmenter le nombre d'anglophones parlant le français. La communauté anglophone du Québec a continué de jouer un rôle important dans le dynamisme de cette province. Par ailleurs, les nouveaux arrivants continuent de s'intégrer à la société canadienne et à sa dualité linguistique. Le pays regorge de personnalités, d'artistes, d'entrepreneurs et d'auteurs issus de l'immigration et qui contribuent à enrichir la vie au Canada. On n'a qu'à penser à la famille Saputo (entrepreneurs), à Atom Egoyan (cinéaste), à Mélanie Renaud (chanteuse) ou bien à Werner Israel (physicien et cosmologiste).

Il faut dire aussi que l'économie du savoir dans laquelle nous œuvrons est liée à l'éducation et à la formation de l'individu; ce que certains appellent le capital humain. Elle est aussi fondée sur le capital social, qui comprend « les réseaux, les normes, les valeurs et les façons de comprendre, qui facilitent la coopération au sein des groupes ou entre eux[23] ». Ainsi, la dualité linguistique et la diversité culturelle apparaissent comme de riches atouts et des facteurs de production clés. Dans cette perspective, les citoyens et les citoyennes du pays contribuent à cette économie par leurs compétences et, en particulier, par leurs aptitudes à nouer des contacts avec le monde extérieur. Ils apportent également des attitudes propices au développement, c'est-à-dire la tolérance, le respect, l'ouverture sur les autres, une synergie, le souci du compromis et un sens de l'accommodement; tous des impératifs de la nouvelle économie.

> « Le bilinguisme français-anglais a connu une progression marquée au Canada entre 1951 et 2001. Au cours de cette période, le nombre de Canadiens bilingues a triplé, passant de 1,7 million à 5,2 millions, alors que leur proportion au sein de la population a augmenté de 12 p. 100 à 18 p. 100. »
>
> Marmen et Corbeil, *Les langues au Canada*, Recensement de 2001.

[23] Définition de l'OCDE. Voir *Compte rendu : Les possibilités et défis de la diversité : Un rôle pour le capital social, Conférence internationale,* Montréal 23-25 novembre 2003.

Individuellement et collectivement donc, les Canadiens et les Canadiennes ont vu leur pays grandir et se transformer dans l'espoir d'un avenir toujours meilleur. Mais quels rêves entretiennent-ils pour l'avenir? Que réserve cet avenir et quelle est exactement la part de la dualité linguistique et de la diversité culturelle dans l'équation du développement et de la modernisation du Canada? Quelle est leur incidence sur notre désir collectif de continuer à vivre ensemble et à bâtir un pays prospère? Comment entrevoir l'obligation de promouvoir la dualité linguistique dans un contexte évolutif marqué par l'influence grandissante de la diversité culturelle?

La commissaire s'est intéressée à ces thèmes au cours de l'année 2005. À l'automne, elle a tenu un forum pour débattre des enjeux clés liés à la dualité linguistique, à la diversité culturelle, ainsi qu'au rapprochement des deux concepts.

Ce chapitre s'inspire de cette réflexion. Il brosse d'abord un tableau de l'évolution de la dualité linguistique et de la diversité culturelle et de leur influence sur le Canada d'aujourd'hui. Il présente ensuite ces deux grandes valeurs canadiennes sous l'optique d'une société changeante. Enfin, il propose une piste d'action permettant au gouvernement fédéral de déclencher un processus menant à une nouvelle vision en matière de dualité linguistique et de diversité culturelle.

UN CANADA DE DUALITÉ LINGUISTIQUE ET DE DIVERSITÉ CULTURELLE

Dans le contexte canadien, qui dit dualité linguistique évoque les va-et-vient de 400 ans d'histoire. Quatre cents ans marqués beaucoup plus par le dialogue vigoureux et la négociation ardue que par le conflit insoluble. Ainsi, le Canada d'aujourd'hui n'est pas le produit d'une domination militaire, politique ou même culturelle. Il est le résultat de nombreuses rencontres successives et d'une série d'accommodements raisonnables. « L'idée d'une société multiculturelle au sein de laquelle tous les citoyens, quelles que soient leurs origines, peuvent conserver leurs propres pratiques culturelles, leurs traditions et leurs valeurs, tout en s'intégrant à la vie sociale, économique et culturelle du pays, est maintenant une caractéristique fondamentale de qui nous sommes en tant que Canadiens[21]. [traduction] »

À bien des égards, la dualité linguistique figure parmi les premières héritières de ces accommodements. Les Pères de la Confédération lui ont fait une place dans la *Loi constitutionnelle*, notamment en reconnaissant le droit d'utiliser le français et l'anglais au Parlement du Canada.

La dualité linguistique prend une forme plus définitive en 1969 avec l'adoption par le Parlement canadien de la première *Loi sur les langues officielles*. Cette *Loi* vient entre autres reconnaître formellement le statut égal du français et de l'anglais au pays. La *Charte canadienne des droits et libertés* de 1982, qui garantit les droits linguistiques, la nouvelle *Loi sur les langues officielles* en 1988, ainsi que ses modifications en 2005, se succèdent pour venir renforcer les bases juridiques de la dualité. Chacun de ces événements marquants est le produit de débats énergiques donnant lieu à des solutions de compromis raisonnables.

Cette riche tradition d'accommodements et de générosité en matière de dualité linguistique doit s'opérer dans le domaine des langues, des cultures et du statut des peuples autochtones[22]. Bien que le chemin à parcourir soit encore long, la création du Nunavut et la renégociation des traités et des accords sont deux éléments d'un long processus visant à corriger et réhabiliter, et à redonner visibilité et voix aux Premières nations. Celles-ci ont d'ailleurs eu voix au chapitre lors des négociations constitutionnelles de la décennie 1990.

> Le Canada d'aujourd'hui n'est pas le produit d'une domination militaire, politique ou même culturelle. Il est le résultat de nombreuses rencontres successives et d'une série d'accommodements raisonnables. [traduction]
>
> Jane Jenson et Martin Papillon, *The "Canadian Diversity Model": A Repertoire in Search of a Framework*, 2001.

[21] Jane Jenson et Martin Papillon, *The "Canadian Diversity Model": A Repertoire in Search of a Framework*, Réseaux canadiens de recherche en politiques publiques, 2001.

[22] *Le début d'un temps nouveau*, Groupe de travail sur les langues et les cultures autochtones, www.aboriginallanguagestaskforce.ca/foundreport_f.html, 2005.

DUALITÉ LINGUISTIQUE, DIVERSITÉ CULTURELLE ET LE CANADA DU 21E SIÈCLE

UN PAYS QUI S'ÉTEND DEVANT NOUS

> « Il [le Canada] ne forme qu'un long ruban étroit le long de notre frontière avec les États-Unis. Nous devons donc élargir ce ruban en poussant le développement vers le Nord et en faisant venir les hommes et les capitaux qui rendront cette poussée possible… L'unité nationale du Canada repose sur la reconnaissance et l'acceptation de ce dualisme de nos origines et de cette diversité de notre développement. Il ne faut pas permettre que ce dualisme nous affaiblisse ou nous détruise. Il peut servir à renforcer notre nation. »
>
> Le très honorable Lester B. Pearson

Lester B. Pearson a certainement vu juste en 1964 lorsqu'il a reconnu en la dualité linguistique et la diversité culturelle des traits structurants de la société canadienne. Chacune à sa manière et en relation l'une avec l'autre, elles ont modelé l'évolution du Canada au cours des dernières années. Aujourd'hui, elles constituent des facettes dominantes de la société canadienne et des façons par lesquelles les Canadiennes et les Canadiens se perçoivent et sont perçus de par le monde.

En matière de dualité linguistique étatique, le Canada compte maintenant au-delà de 35 années d'expérience. La dualité linguistique est désormais fermement ancrée dans le tissu social canadien. Elle est un trait de base de la personnalité et de l'identité canadiennes contemporaines. Au cours de cette période, le gouvernement canadien s'est imposé le devoir d'en faire la promotion. Ces obligations de l'appareil fédéral s'inscrivent désormais dans un cadre juridique solidifié, notamment par l'adoption en 2005 du projet de loi S-3. Le gouvernement doit aujourd'hui prendre des « mesures positives » pour s'acquitter de ses obligations en matière de promotion de la dualité linguistique. Il doit ainsi envisager la dualité linguistique dans une perspective qui va au-delà de la simple conformité à la *Loi sur les langues officielles* (la *Loi*).

Dualité linguistique : une définition

L'objectif prépondérant de la politique fédérale était de créer une situation de dualité linguistique, c'est-à-dire l'égalité du statut du français et de l'anglais, ce qui implique le traitement équitable des francophones et des anglophones dans tous les cadres de la vie, que ce soit au sein des institutions publiques, dans la vie privée, dans les activités industrielles et commerciales ou dans la société civile. Pour réaliser cet objectif ou pour en faire progresser de façon significative la réalisation, il fallait renverser certains entendus et pratiques enracinés depuis des siècles au sein de la société canadienne. Le succès reposerait non seulement sur un vaste soutien du public mais aussi sur la collaboration des gouvernements provinciaux et territoriaux.

Stacy Churchill, Nouvelles Perspectives Canadiennes, *Les langues officielles au Canada : transformer le paysage linguistique,* ministère du Patrimoine canadien, 1998.

Le Canada s'est aussi formellement ouvert au multiculturalisme à partir de 1971 lorsqu'il a adopté une politique reconnaissant l'égale valeur et dignité de tous les groupes culturels. La *Charte canadienne des droits et libertés de 1982* et la *Loi sur le multiculturalisme de 1988* ont précisé la portée de cette politique. On peut dire que la diversité culturelle s'est ainsi hissée au statut de valeur fondamentale canadienne. Difficile aujourd'hui de parler de dualité linguistique ou de biculturalisme sans faire ressortir l'influence déterminante du croisement des cultures française et anglaise, de la reconnaissance des peuples autochtones et de l'arrivée de nouveaux Canadiens et Canadiennes.



5

CHAPITRE **CINQ**

DUALITÉ LINGUISTIQUE, DIVERSITÉ CULTURELLE ET LE CANADA DU 21E SIÈCLE

PISTES D'ACTION

Nous venons de voir à quel point la recherche sur la vitalité est fondamentale pour orienter les actions des communautés. Il s'agit d'une prise en charge des communautés elles-mêmes par le savoir. Mais cette recherche est aussi forcément le produit de l'effort de partenaires réunis et engagés dans cette cause. Quelles sont alors les pistes d'action les plus susceptibles de nous faire avancer vers une approche de la vitalité basée sur des indicateurs et des résultats?

Le rôle du gouvernement du Canada se situe à la fois en amont et en aval du processus de revitalisation communautaire.

D'abord, le gouvernement fédéral est un producteur de savoir. Les institutions fédérales publient et financent des recherches dont la finalité est habituellement en lien avec le mandat qu'elles assument, notamment pour l'élaboration de leurs politiques et programmes. Plus souvent qu'autrement, les résultats de ces recherches passent outre aux communautés de langue officielle, ne les incluent pas ou ne définissent pas les conditions fondamentales qui influencent leur développement. Par ailleurs, un ensemble d'organismes fédéraux subventionnent la recherche et la production de savoir de concert avec la communauté universitaire et scientifique. La recherche sur les langues officielles et la vitalité des communautés de langue officielle devrait figurer comme un axe prioritaire pour ces institutions fédérales. Le gouvernement du Canada devrait aussi se pencher sur le rôle déterminant que peuvent jouer les organismes subventionnaires tels que le Conseil de recherche en sciences humaines, les Instituts de recherche en santé du Canada, le Conseil des arts du Canada et d'autres pour faire avancer la recherche sur les communautés de langue officielle et le dossier des langues officielles au pays.

Mais la recherche sur la vitalité, aussi importante soit-elle, n'est pas une fin en soi. Elle est le prélude à l'action.

Une fois le diagnostic sur la vitalité communautaire posé, le rôle du gouvernement fédéral est de prendre acte de l'obligation d'agir et de l'appliquer à l'ensemble de son fonctionnement. Le gouvernement canadien conçoit des programmes et offre des services à la population canadienne dont les communautés de langue officielle font partie. Pour donner corps à ses nouvelles obligations comme suite à l'adoption du projet de loi S-3, le gouvernement doit agir. Les institutions fédérales doivent poser des gestes concrets et positifs en faveur de la vitalité des communautés. Ces gestes doivent se refléter dans la conception de leurs politiques et programmes, dans la mise en œuvre des activités, dans leurs communications avec le public, dans la prestation de leurs services et dans l'évaluation de leur rendement.

De façon globale, le gouvernement doit se doter d'une approche cohérente pour favoriser la vitalité qui est fondée sur des données factuelles et les besoins des communautés.

La commissaire recommande donc :

Que la ministre des Langues officielles s'assure que toutes les institutions fédérales, dans le cadre de leurs mandats respectifs, se donnent une stratégie visant à favoriser la vitalité des communautés de langue officielle en situation minoritaire en tenant compte des éléments suivants :

- élaborer, avec la participation active et continue des communautés, des indicateurs de la vitalité des communautés qui correspondent à leurs besoins;
- se doter de moyens de collecte de données et de diffusion de la recherche sur la vitalité visant à informer les autres institutions fédérales, les communautés et les autres partenaires;
- démontrer de quelle façon elles tiennent compte du développement et de l'épanouissement des communautés dans leurs politiques et leurs programmes, et dans leurs plans de recherche;
- évaluer leurs programmes en tenant compte des résultats sur le développement des communautés de langue officielle;
- accorder une attention particulière aux organismes subventionnaires fédéraux de recherche.

SYNERGIE DES PARTIES PRENANTES



LES PARTIES PRENANTES

La vitalité communautaire suppose une certaine prise en charge de son développement. Elle doit aussi être abordée dans une perspective d'inclusion où toutes les parties prenantes travaillent de concert dans le cadre d'un processus ouvert et transparent. Les communautés de langue officielle, les institutions publiques et les chercheurs en sont les principaux acteurs. Chacun, à sa façon, doit contribuer à la production des savoirs relatifs à la vitalité communautaire.

Il va sans dire que les communautés de langue officielle doivent jouer un rôle de premier plan et développer une certaine emprise sur la démarche. Comme elles sont appelées à prendre en main leur destinée, elles trouveront dans la recherche et l'évaluation des moyens de mieux comprendre leur réalité, de bien ancrer leur point de départ et de mieux cibler leur point d'arrivée. C'est donc à elles qu'incombe la tâche d'articuler leur vision d'une communauté en santé, forte et apte à faire face à ses défis. C'est sur elles que repose la responsabilité de définir les valeurs qui guideront l'action. Car elles sont à vrai dire les objets et les sujets de ces savoirs, et elles seront les premières à en récolter directement les bénéfices.

Par ailleurs, les institutions fédérales ont un rôle tout aussi important puisque l'idée même de vitalité des communautés de langue officielle découle des droits reconnus dans le cadre juridique canadien en ce qui concerne l'égalité du français et de l'anglais. Les modifications apportées par le projet de loi S-3, rappelons-le, obligent désormais ces institutions à agir positivement en vue de favoriser le développement et l'épanouissement des communautés de langue officielle. À même leur cadre de reddition de comptes, elles devront démontrer clairement en quoi leurs obligations de tenir compte des réalités des communautés de langue officielle se reflètent dans leurs politiques, leurs programmes et leurs actions. Comme parties prenantes, leur rôle consiste entre autres à assurer une coordination, une facilitation et un financement de la recherche sur la vitalité. Elles doivent aussi voir à la dissémination de la recherche et chercher à habiliter les communautés à améliorer leurs connaissances. Qui plus est, l'action des institutions fédérales ne doit pas se faire en vase clos. Elles doivent favoriser une collaboration interministérielle et intergouvernementale. Elles doivent enrichir leurs bases de données et les rendre accessibles. Enfin, elles doivent, dans le cadre de leur propre recherche, tenir compte de la réalité des communautés de langue officielle.

Les chercheurs viennent boucler la triade. On sait d'ores et déjà que c'est dans les compétences de ces derniers que les communautés et les institutions fédérales devront aller puiser pour répondre aux aspects techniques de la recherche. C'est à ce groupe que revient la tâche d'appliquer une discipline de recherche et une méthodologie rigoureuse pour produire les savoirs sur la vitalité et aider à interpréter les résultats de la recherche.

En somme, il faut envisager une approche participative qui s'inscrit dans le prolongement des récentes avancées de la gouvernance horizontale et dans l'esprit du *Plan d'action pour les langues officielles* ainsi que son cadre d'imputabilité.



DES DÉCISIONS STRATÉGIQUES FONDÉES SUR DES FAITS

La vitalité communautaire étant une réalité fort complexe et dynamique, le domaine de l'évaluation dispose de l'indicateur comme outil pour la mesurer. L'indicateur est une unité d'information qui sert à mesurer de façon aussi précise que possible la manifestation d'une réalité changeante. C'est une façon d'apprécier un ensemble complexe, en l'occurrence une communauté de langue officielle, en examinant une de ses composantes. L'indicateur n'est pas la réalité elle-même, mais il sert à indiquer un état ou une tendance. Par exemple, dans le contexte des communautés de langue officielle, on pourrait invoquer le niveau de scolarisation de la minorité linguistique par rapport à celui de la majorité comme indicateur de la capacité de la minorité à se développer et à s'épanouir. Et pourquoi ne pas mesurer l'incidence du bénévolat au sein de la minorité par rapport à celui de la majorité pour saisir la notion de cohésion sociale entre les deux groupes?

En fait, le nombre d'indicateurs pour traduire la réalité d'une communauté de langue officielle est presque infini. Le choix judicieux des indicateurs devient donc un enjeu de première importance. Chose certaine, il importe de toujours partir des valeurs collectives de la communauté de langue officielle. Avant d'arrêter son choix, il faut aussi tenir compte des résultats que l'on veut obtenir et des changements que l'on veut mesurer. En tout temps, le développement d'indicateurs doit se réaliser dans un contexte de collaboration de toutes les parties prenantes.

Aussi, pour être efficace, tout indicateur doit posséder certaines caractéristiques essentielles. Il doit, par exemple, être pertinent par rapport aux objectifs poursuivis. Il doit être valide, c'est-à-dire qu'il doit correctement refléter ce qu'on cherche à mesurer. Il doit aussi être convivial pour les parties prenantes. À celles-là s'ajoutent la fiabilité et la comparabilité des données, ainsi que leur complétude et leur faisabilité.

Fort heureusement, bon nombre de groupes ou de communautés, tant en langues officielles que dans d'autres domaines, se sont lancés dans des projets d'évaluation de la vitalité communautaire et ont choisi des indicateurs qui peuvent servir de guide. C'est notamment le cas du Community Health and Social Services Network au Québec et de la Fédération canadienne des municipalités. Les communautés soucieuses de prendre en charge leur développement peuvent donc tirer avantage de l'expérience des autres.

Exemple d'un ensemble d'indicateurs

La Fédération canadienne des municipalités (FCM, 2001) a choisi des ensembles d'indicateurs sous les thèmes suivants : capital humain, niveau de vie, qualité de l'emploi, qualité de logement, tension sociale, santé collective, sécurité municipale, participation communautaire.

Par exemple, sous le thème de la participation communautaire, la FCM a retenu les indicateurs suivants : pourcentage de participation électorale, dons de charité, dons à Centraide, recyclage, pourcentage des ménages recevant un journal, qualité de l'environnement et infrastructure sociale.

représenter des valeurs, des symboles et des expériences et qui sert donc à constituer l'identité individuelle. La langue est donc une des multiples dimensions de la vitalité individuelle. D'autres facettes de cette vitalité pourraient comprendre la santé physique et mentale, un sens de sécurité personnelle, l'accès à du logement abordable et le temps consacré aux loisirs.

Ramenée au niveau collectif, la vitalité linguistique porte sur le partage de la langue, à travers le temps et l'espace, et les différentes fonctions qu'elle remplit dans différents domaines de la société, tels la culture, la religion, les établissements d'enseignement, l'administration, les médias, les tribunaux, pour ne nommer que ceux-là. Vue sous cet angle, la vitalité linguistique s'agence à d'autres aspects englobants de la vie en communauté comme l'accès au capital, l'emploi et l'environnement.

La vitalité est donc une notion multidimensionnelle et multisectorielle. Les chercheurs l'étudient souvent sous le prisme du capital, c'est-à-dire des ressources à la disposition des communautés de langue officielle. Ainsi, on parle de capital démographique pour décrire cette dimension de la vitalité qui se rapporte au nombre d'individus au sein de la communauté et qui comprend des facteurs comme la pyramide des âges, la fécondité et les flux migratoires. Le capital humain, c'est-à-dire les ressources humaines, la scolarisation et les compétences, vient en un sens compléter le portrait du capital démographique.

La vitalité communautaire peut être considérée aux plans individuel et collectif. Les chercheurs l'étudient souvent sous le prisme du capital démographique, humain, social, politique, économique et culturel.

Dans les écrits, il est aussi question du capital social, une notion qui est de plus en plus reconnue comme facteur clé de la vitalité. Le capital social, c'est le niveau de synergie communautaire, c'est-à-dire l'incidence des réseaux informels, des clubs, des associations. Cette notion se réfère aux caractéristiques qui font que les acteurs coopèrent par une action collective pour un bénéfice collectif.

Le capital politique est aussi souvent vu comme un facteur qui conditionne la vitalité. Il s'entend essentiellement des ressources de pouvoir et d'influence. C'est un atout qui se manifeste surtout par le leadership communautaire. On le décèle aussi par la reconnaissance de la part des instances gouvernementales, des institutions communautaires tels les écoles, médias, églises ou organismes porte-parole, qui ont une légitimité au sein des communautés de langue officielle. La vitalité communautaire comporte également des dimensions culturelles et économiques, d'autres formes particulières de capital.

L'ÉVALUATION DE LA VITALITÉ ET SES INDICATEURS

Si la vitalité communautaire se présente comme une fin souhaitée, alors toute stratégie visant son renforcement exige de bien comprendre la situation actuelle de la communauté de langue officielle du point de vue de sa vitalité et, partant, le point d'arrivée ou les conditions désirées.

À l'heure de la prise en charge et des décisions stratégiques fondées sur des faits, l'évaluation de la vitalité des communautés de langue officielle devient une nécessité, tant pour les communautés qui veulent se prendre en main que pour les institutions gouvernementales qui ont la responsabilité de les appuyer.

et les préoccupations des parties prenantes à la vitalité communautaire, c'est-à-dire les représentants des communautés de langue officielle, les chercheurs et les gouvernements.

Les pages qui suivent s'articulent autour des quatre thèmes principaux qui se dégagent de cette réflexion. D'abord, il est question de la notion de « communauté » et de sa portée dans le contexte et la réalité des communautés de langue officielle. Suit une discussion sur l'idée qu'on se fait de la « vitalité communautaire ». Le chapitre s'intéresse ensuite aux « indicateurs » qui pourraient aider à mesurer et évaluer la vitalité communautaire. Enfin, il propose des pistes à suivre en vue de cerner l'action gouvernementale pour rendre plus facile la « prise en charge communautaire » par la production de savoirs.

COMMUNAUTÉ

Le terme « communauté » est difficile à circonscrire puisqu'il prend un sens différent pour chacun. Pourtant, si on veut en évaluer la vitalité, il faut d'abord tenter de cerner cette notion. Comment se construit ou s'organise cette appartenance communautaire?

Dans le contexte des langues officielles, la communauté se définit traditionnellement en fonction d'un territoire géographique où vivent les communautés de langue officielle : un quartier, un village, une ville ou une région. Les communautés de langue officielle ont historiquement constitué de telles communautés de territoire. Elles y ont colonisé des terres, fondé des milieux de vie, bâti des églises et érigé des commerces. En somme, elles y ont établi les bases de ce que l'on nomme encore occasionnellement les communautés de souche française ou anglaise. Vu sous cet angle, le terme se rapporte essentiellement au produit d'un enracinement, favorisant à la fois les interactions entre les individus et un sens d'appartenance.

Mais pour plusieurs, la notion de communauté revêt un sens plus moderne et nuancé. Ainsi, on puise plutôt dans l'idée de réseaux d'institutions, d'organismes ou d'individus liés à l'une ou l'autre des communautés de langue officielle. Dans ce cas, certains parleront de groupes qui partagent un intérêt, en l'occurrence leur culture et leur caractéristique linguistique. Ici, l'assise territoriale est moins importante. Il est plutôt question d'un lien de solidarité plus ou moins diffus sur un territoire discontinu. Les cas de communautés que l'on peut ainsi reconnaître en référence aux identités collectives sont nombreux : par exemple, la communauté anglophone du Québec, la communauté acadienne de l'Atlantique ou la communauté franco-manitobaine.

En s'interrogeant sur la signification de la communauté, on peut imaginer d'autres distinctions qui relèvent par exemple de la mobilité de la population. La migration de francophones et d'anglophones au sein même du Canada peut contribuer à une certaine diversification des communautés, tout comme peut le faire l'exogamie. L'immigration concourt aussi à cette diversification et donc à donner un sens nouveau à la notion de communauté. Ainsi, en raison de la diversité et de la migration, les réseaux et les communautés d'intérêt se refont continuellement.

Somme toute, la communauté est un amalgame de ces réalités; des réalités co-existantes plutôt que mutuellement exclusives. Des réalités qui se juxtaposent pour former une composante déterminante dans la vie des citoyens et des citoyennes en société.

VITALITÉ

Comme le concept de communauté, la vitalité est une notion complexe qui peut comporter plusieurs sens aux yeux des parties prenantes des communautés de langue officielle.

Dans son sens courant, la vitalité fait référence à la vie, c'est-à-dire à ce qui présente une énergie vitale et une santé remarquable. Mais l'idée qu'on se fait de la vitalité dans le contexte des communautés de langue officielle se rattache-t-elle aux individus qui parlent la langue de la minorité ou plutôt à leur existence collective?

La vitalité communautaire peut être considérée aux plans individuel et collectif. Les chercheurs l'étudient souvent sous le prisme du capital démographique, humain, social, politique, économique et culturel. Considérée du point de vue de l'individu, la langue peut être vue comme une facette de la vitalité puisqu'elle est avant tout une compétence. C'est une connaissance qui peut être utilisée et qui peut

ÉVALUER LA VITALITÉ DES COMMUNAUTÉS

MISE EN CONTEXTE

Voilà plus de 35 ans que la *Loi sur les langues officielles* (la *Loi*) soutient le renforcement de la dualité linguistique au Canada. La mise en œuvre de cette *Loi* accorde une importance primordiale à la vitalité des communautés de langue officielle en situation minoritaire. Certes, la *Charte canadienne des droits et libertés* et la partie VII de la *Loi* de 1988 sont venues jeter de la lumière sur les obligations du gouvernement canadien à cet égard. Et les modifications récentes à la *Loi*, apportées par le projet de loi S-3, affermissent ces obligations en exigeant des « mesures positives » pour favoriser l'épanouissement et le développement des communautés de langue officielle.

Mais qu'entend-on au juste par « épanouissement et développement » ou la « vitalité » des communautés de langue officielle? Comment mieux comprendre ce qui fait que ces communautés sont en santé, fortes et aptes à faire face à leurs défis? Dans quelle mesure le soutien accordé par le gouvernement canadien et les efforts déployés par ces communautés produisent-ils les effets souhaités? Comment mesurer une réalité aussi complexe que celle de la vitalité communautaire?

Ce genre de questionnement prend tout son sens et toute son importance pour les parties prenantes si elles voient en la vitalité communautaire une finalité, un résultat ultime, un pourquoi du régime des langues officielles. Pour les communautés, il s'agit surtout d'une question de prise en charge de son groupe; de choisir soi-même les orientations qu'on veut se donner pour pleinement contribuer à la société canadienne. Pour les institutions fédérales, ce questionnement doit prendre tout son intérêt puisqu'elles devront désormais agir positivement en fonction de résultats et s'interroger sur de nouvelles formes de gouvernance avec les communautés. Les chercheurs, ces grands curieux de nature, y voient quant à eux un défi intellectuel et la possibilité d'appliquer des connaissances et des méthodologies.



FAVORISER L'ÉPANOUISSEMENT ET LE DÉVELOPPEMENT DES COMMUNAUTÉS DE LANGUE OFFICIELLE

Ce chapitre se présente comme le fruit d'une longue réflexion sur la vitalité des communautés de langue officielle. Il s'inspire de nombreux travaux de recherche qui s'échelonnent sur plusieurs années[20]. Il y a aussi eu des consultations, notamment un forum de discussion, en 2005, visant à recueillir les idées

[20] Marc L. Johnson et Paule Doucet, *Une vue plus claire : Évaluer la vitalité des communautés de langue officielle en situation minoritaire*, Commissariat aux langues officielles (à paraître en 2006); Anne Gilbert, André Langlois, Rodrigue Landry et Edmund Aunger, « L'environnement et la vitalité communautaire des minorités francophones : vers un modèle conceptuel », *Francophonies d'Amérique* 20 (2005) : 51-62.



4

CHAPITRE **QUATRE**
ÉVALUER LA VITALITÉ DES COMMUNAUTÉS

dans la langue officielle de son choix, et tenir compte de leurs besoins dans la détermination des modes de prestation de services et dans l'administration de leurs programmes.

2. LE PRINCIPE DU CARACTÈRE RÉPARATEUR DES DROITS LINGUISTIQUES

Ce principe, énoncé par la Cour suprême du Canada, signifie que les droits linguistiques prévus par la *Charte* doivent en outre servir de remède pour corriger l'érosion progressive des minorités parlant l'une ou l'autre langue officielle.

Une nouvelle réglementation devrait donc avoir également comme objectif de favoriser l'épanouissement et le développement des communautés de langue officielle. En vertu d'un tel principe, la demande importante ne devrait pas uniquement être définie en fonction de critères quantitatifs, mais aussi en fonction de critères qualitatifs. De cette façon, les institutions devraient être tenues de desservir les communautés de langue officielle là où elles se trouvent, peu importe la proportion qu'elles représentent par rapport à la population totale de l'aire de service.

3. UNE MISE EN ŒUVRE COHÉRENTE ET EFFICACE DE LA *LOI*

Une nouvelle réglementation des obligations des institutions fédérales devrait favoriser une mise en œuvre cohérente et efficace de l'ensemble de la *Loi*, plutôt qu'une mise en œuvre compartimentée.

4. LA SIMPLICITÉ

Une nouvelle réglementation devrait miser sur la simplicité pour permettre aux citoyennes et aux citoyens ainsi qu'aux institutions fédérales de mieux comprendre les règles qui régissent les droits linguistiques. À titre d'exemple, le service au public voyageur ne devrait pas être fragmenté.

5. L'ACCESSIBILITÉ

Une nouvelle réglementation devrait mettre l'accent sur l'accessibilité des services de façon à joindre les Canadiennes et les Canadiens dans leur milieu.

Un tel principe suppose que les services soient dans certains cas offerts à proximité des communautés de langue officielle.

CONCLUSION

Dans ce chapitre, il a été question des obligations des institutions fédérales à respecter le droit des Canadiennes et des Canadiens d'être servis dans la langue officielle de leur choix. En matière de langues officielles, une telle discussion déborde immanquablement sur la question plus large du développement et de l'épanouissement des communautés et de la progression vers l'égalité du français et de l'anglais dans la société canadienne.

Pour répondre adéquatement aux besoins des communautés de langue officielle, le gouvernement doit d'abord être attentif aux réalités de ces communautés. Cette attention suppose que les citoyens soient traités avec respect. Elle implique également une culture de prestation de services dans les deux langues, accessibles et en fonction d'une offre active.

Une réglementation adaptée, cohérente et efficace se présente comme un instrument permettant de mettre en œuvre toutes les obligations prévues par la *Loi*. En adoptant une telle réglementation, le gouvernement est plus susceptible d'atteindre de multiples objectifs, dont la prestation de services équitables et accessibles, la promotion de la dualité linguistique, ainsi que le développement et l'épanouissement des communautés.

La commissaire recommande donc :

Que le président du Conseil du Trésor, dans le but de doter le gouvernement d'une réglementation en matière de langues officielles qui soit adaptée, cohérente et efficace :

- **modernise** le *Règlement sur les langues officielles – communications avec le public et prestation des services* de façon à permettre aux Canadiennes et aux Canadiens de recevoir des services de qualité égale dans la langue officielle de leur choix;
- **examine** la pertinence d'adopter une nouvelle réglementation visant à préciser la mise en œuvre des obligations prévues par les autres parties de la *Loi sur les langues officielles*, notamment les parties V et VII.

Liens nécessaires entre les parties IV et VII

L'**affaire *CALDECH*** (Centre d'avancement et de leadership en développement économique communautaire de la Huronie) illustre bien l'importance des liens à faire entre les parties IV et VII. Dans cette affaire visant Industrie Canada, la commissaire a émis l'argument suivant : pour que la communauté reçoive un service de qualité égale dans sa langue, le Ministère doit non seulement s'assurer que les services sont offerts par l'organisme subventionnaire dans les deux langues officielles, mais il doit également s'assurer que les services répondent aux besoins particuliers de la communauté francophone. Pour le Ministère, une telle exigence relève plutôt de la partie VII. La question est maintenant devant la Cour d'appel fédérale.

Desrochers c. *Canada (Industrie) (C.F.)*, [2005] 4 R.C.F. 3, 2005 CF 987.

À cet égard, le cas de Postes Canada à Edmonton donne un aperçu des possibilités. Pour s'acquitter de ses obligations linguistiques dans cette ville, l'institution a ouvert un comptoir postal dans la Cité francophone, un centre communautaire. En choisissant d'ouvrir un comptoir bilingue à cet endroit, l'institution fédérale a fait d'une pierre deux coups. D'abord, elle s'est acquittée de ses obligations en matière de services bilingues (partie IV) et, deuxièmement, elle l'a fait d'une manière qui favorise l'épanouissement et le développement de la communauté franco-albertaine ainsi que la promotion de la dualité linguistique (partie VII). Une nouvelle réglementation devrait inciter les institutions fédérales à concevoir des solutions novatrices du genre.



« IL NE SUFFIT PAS, EN EFFET, DE TRAITER DE LA MÊME MANIÈRE TOUTES LES PERSONNES [...] SI ELLES ONT DES BESOINS DIFFÉRENTS[19]. »

PRINCIPES DIRECTEURS QUI DEVRAIENT INSPIRER UNE NOUVELLE RÉGLEMENTATION EN MATIÈRE DE LANGUES OFFICIELLES

L'approche conceptuelle qui devrait guider le gouvernement dans sa démarche visant à moderniser le *Règlement* de 1992 et à faire les liens qui s'imposent avec la mise en œuvre de la partie VII de la *Loi*, repose sur un certain nombre de principes directeurs.

1. LE PRINCIPE DE L'ÉGALITÉ RÉELLE

La *Loi sur les langues officielles* vise l'atteinte de l'égalité de statut et d'usage du français et de l'anglais dans les institutions fédérales. Elle vise également la progression vers l'égalité de statut et d'usage au sein de la société canadienne. La Cour suprême du Canada nous a enseigné qu'il « ne suffit pas, en effet, de traiter de la même manière toutes les personnes se trouvant dans une même situation si elles ont des besoins différents[19] ». Cette égalité ne doit pas non plus être vue comme un accommodement administratif.

Une nouvelle réglementation devrait donc avoir pour objectif de mettre en œuvre le principe de l'égalité réelle telle qu'il est défini par les tribunaux. Pour ce faire, le gouvernement devrait tenir compte de la spécificité des communautés de langue officielle, qui sont les titulaires du droit du public d'être servi

[19] Nicole Vaz, « Le principe d'égalité dans les langues officielles », dans Michel Bastarache (dir.), *Les droits linguistiques au Canada*, 2e éd., Cowansville (QC), Yvon Blais, 2004, p.669.

rôle que les institutions fédérales peuvent jouer dans son développement. Il ignore la vitalité de cette communauté, son histoire, ses circonstances particulières et les facteurs qui font qu'elle peut être changeante (voir chapitre 4 sur la vitalité des communautés).

VERS UNE RÉGLEMENTATION PLUS COHÉRENTE ET EFFICACE

Nous avons vu dans les sections précédentes qu'en vertu de la *Loi sur les langues officielles* de 1988, le gouvernement peut adopter des règlements pour préciser la mise en œuvre de certaines parties de la *Loi*. À ce jour, seul le *Règlement sur les langues officielles – communications avec le public et prestation des services* de 1992 a été adopté. Ce règlement a une portée limitée puisqu'il traite seulement d'une partie de la *Loi*, soit la partie IV (communications avec le public et prestation des services).

Or, une réglementation qui ne touche qu'une seule partie de la *Loi* ne favorise pas la mise en œuvre cohérente et efficace de cette dernière.

Le gouvernement, rappelons-le, a aussi, depuis 1988, d'autres obligations en vertu de la partie V (Langue de travail). Il a choisi d'adopter des politiques et des directives administratives plutôt qu'un règlement pour préciser la mise en œuvre de cette partie. Toutefois, les recherches et les études de la commissaire au cours des dernières années l'amènent à conclure que l'appareil fédéral ne dispose pas actuellement de l'encadrement et des outils appropriés pour sérieusement mettre en œuvre cette partie de la *Loi*[18]. À ce sujet, la commissaire note l'existence d'un plafonnement (voir chapitre 7).

Par ailleurs, l'adoption du projet de loi S-3 en 2005 accorde désormais au gouvernement l'autorité d'édicter un règlement portant sur la partie VII (Promotion du français et de l'anglais). Autrement dit, il peut, par voie de règlement, préciser comment les institutions fédérales doivent favoriser l'épanouissement et le développement des communautés de langue officielle et faire la promotion de la dualité linguistique dans la société canadienne.

L'affaire ***Forum des maires de la péninsule acadienne* c. *Canada*** illustre bien le besoin de modernisation du *Règlement* de 1992. Cette affaire met en cause la décision de l'Agence canadienne d'inspection des aliments de transférer certains postes d'une région à une autre. La Cour d'appel a indiqué que le défaut de l'Agence de tenir compte de l'impact du déménagement sur le droit des communautés d'être servies dans leur langue avait contrevenu à la partie IV de la *Loi*. Une nouvelle réglementation en matière de service au public devrait prescrire le processus à suivre dans de tels cas.

Forum des maires de la Péninsule acadienne c. *Canada (Agence d'inspection des aliments)* (C.A.F.), [2004] 4 R.C.F. 276, 2004 C.A.F. 263.

Vu cet assemblage de circonstances, il y a lieu d'amorcer une réflexion sur la mise en œuvre des obligations des institutions fédérales en vertu de la *Loi*. Outre la modernisation du *Règlement* de 1992, le gouvernement doit concevoir un processus de renouvellement par étape, menant à une réglementation plus cohérente et efficace.

Pour enclencher ce processus de renouvellement, le gouvernement devrait envisager une nouvelle réglementation qui tient compte de la nécessité de préciser la mise en œuvre des obligations des institutions fédérales en vertu de la partie IV. Il devrait aussi examiner en cours de route la pertinence de préciser les obligations des institutions fédérales en vertu des autres parties de la *Loi*. De cette façon, la mise en œuvre du droit du public et des communautés d'avoir un accès égal à des services de qualité égale court une meilleure chance d'être pleinement réalisée.

[18] Voir *D'une vision à la réalité* (régions bilingues du Québec), avril 2005 et *De la parole aux gestes* (région de la capitale nationale), mars 2004.

LES DROITS LINGUISTIQUES DU PUBLIC VOYAGEANT AVEC AIR CANADA

SERVICES	BILINGUES	UNILINGUES	BILINGUES	BILINGUES	UNILINGUES
	AÉROPORT	EN ROUTE	AÉROPORT	EN ROUTE	AÉROPORT
					
AÉROPORT	HALIFAX	→	TORONTO	→	REGINA

À titre d'exemple, une personne voyageant de Halifax à Regina en passant par Toronto a droit à un service bilingue à l'aéroport de Halifax. Elle perd ce droit dans l'avion la menant à Toronto, mais le récupère arrivée à l'aéroport de cette ville. Suivant son itinéraire, la personne jouit de son droit à un service bilingue à bord du vol en direction de Regina. Cependant, arrivée à destination, à l'aéroport de Regina, son droit lui est une fois de plus révoqué.

Les enjeux ne sont donc pas théoriques. Certaines communautés linguistiques ont perdu leur droit d'être servies dans leur langue à la suite de l'application des données démographiques de 2001. Des bureaux du ministère du Développement social et du ministère des Ressources humaines et du Développement des compétences[17] ne sont plus tenus en vertu du règlement d'offrir des services bilingues à Labrador City, (T.-N.-L.), ni à Moose Jaw (Sask.) et à Sainte-Rose-du-Lac (Man.).

Il faut aussi reconnaître que le *Règlement sur les langues officielles – communications avec le public et prestation des services*, dans sa forme actuelle, a été conçu beaucoup plus en considération des contraintes opérationnelles des institutions fédérales qu'en fonction du droit du public et des membres d'une communauté de recevoir un service de qualité égale dans la langue officielle de leur choix.

Des bureaux du ministère du Développement social et du ministère des Ressources humaines et du Développement des compétences ne sont plus tenus en vertu du règlement d'offrir des services bilingues à Labrador City, (T.-N.-L.), ni à Moose Jaw (Sask.) et à Sainte-Rose-du-Lac (Man.).

Par exemple, les services sont offerts par les institutions fédérales en fonction d'un découpage administratif des régions, si bien qu'une communauté peut se trouver partagée entre deux aires de service des bureaux d'une même institution fédérale et se voir ainsi privée du droit d'être servie dans la langue officielle de son choix. C'est le cas de la communauté franco-albertaine de Falher qui n'a pas le droit d'être servie en français par le bureau de l'Agence canadienne d'inspection des aliments situé à Grande Prairie en raison de la faible proportion qu'elle représente par rapport à la population générale desservie dans l'aire de service de l'Agence.

Enfin, soulignons que le *Règlement* de 1992 n'a pas été conçu en fonction de la nouvelle philosophie de gestion du gouvernement fédéral qui place le public canadien au cœur de ses programmes et services. Le Cadre de responsabilisation de gestion, mis sur pied au cours des dernières années, vise justement des services gouvernementaux véritablement centrés sur le citoyen et la citoyenne. Une approche sensée, de toute évidence, car, au bout du compte, ce qui importe pour les membres du public ce n'est pas tant la capacité bilingue du personnel des institutions à donner le service dans les deux langues officielles, mais bien les résultats concrets.

En résumé, lorsque le gouvernement fédéral se base essentiellement sur des critères numériques pour décider s'il y a ou non demande importante, il fait trop souvent fi de la spécificité de la communauté et du

[17] Depuis février 2006, ce ministère se nomme ministère des Ressources humaines et du Développement social.

La *Charte* et la *Loi* exigent que les sièges sociaux ou les administrations centrales des institutions fédérales offrent leurs services dans les deux langues.

LES PROBLÈMES D'APPLICATION DE CRITÈRES NUMÉRIQUES

L'application seule de critères numériques donne lieu à des situations à la fois inéquitables, complexes et inégales.

Aux fins de la discussion, considérons les cas de Yarmouth, en Nouvelle-Écosse, et de Sept-Îles, au Québec. À Yarmouth vivent 625[14] personnes de langue française, ce qui représente 8,4 p. 100 de la population totale de cette région. Ces personnes ont le droit de recevoir tous les services locaux dans leur langue. En dépit de leur nombre plus élevé (870), les membres de la communauté de langue anglaise de Sept-Îles n'ont droit qu'à des services clés[15] dans leur langue. C'est qu'ils n'atteignent pas le chiffre magique de 5 p. 100 de la population totale de la région. Comment justifier cette situation au plan de l'équité?

L'application de ces critères numériques a également un effet sur la détermination du nombre de bureaux d'une institution fédérale qui seront désignés bilingues aux fins de services et de communication. Ainsi, dans la région métropolitaine de Vancouver, où se trouvent 30 830 francophones représentant moins de 2 p. 100 de la population totale, les institutions fédérales, à l'exception de Postes Canada, sont tenues d'offrir leurs services dans un seul de leurs bureaux locaux. Comment peut-il être question d'accessibilité réelle et de services de qualité égale lorsqu'un membre du public doit parcourir toute la ville pour obtenir un service dans la langue officielle de son choix au seul bureau tenu de lui offrir? On constate des situations similaires dans d'autres grands centres urbains, comme Edmonton, Québec, Calgary et Victoria[16]. Pourtant, on trouve dans chacune de ces villes des communautés de langue officielle dynamiques et engagées envers leur développement.

Autre application problématique du *Règlement* de 1992 : celui du public voyageur sur la Transcanadienne et les obligations linguistiques de la Gendarmerie royale du Canada (GRC) à son égard. Le *Règlement* est tel que les obligations linguistiques des bureaux de la GRC ont été définies en fonction de la population locale plutôt qu'en considération du public voyageant sur la Transcanadienne. Selon le tronçon de la Transcanadienne où le membre du public se fait arrêter ou a recours au service de la GRC, il pourra avoir ou non le droit d'être « servi » dans la langue officielle de son choix. Est-il nécessaire de rappeler que la Transcanadienne n'est pas à l'usage exclusif de la population locale, mais profite à l'ensemble du public canadien?

Le public voyageur qui utilise les services d'Air Canada est assujetti au même genre d'anomalie. Le *Règlement* de 1992 est tel que ses droits sont définis en fonction de la nature bilingue du vol et des aéroports. Ainsi, il peut, durant un seul voyage, perdre ses droits linguistiques et les regagner en fonction des escales qu'il doit faire.

[14] Les données dans cette section proviennent de : Statistique Canada, *Estimation de la population selon la première langue officielle parlée, 2001*, numéro de référence 94-F0042XCB, mars 2003.

[15] Les services clés que la population de la minorité linguistique a le droit de recevoir lorsqu'elle compte plus de 500 personnes, mais représente moins de 5 p. 100 de la population totale, sont les services les plus souvent utilisés par l'ensemble du public, dans l'optique où un tel service est offert, soit : les services de sécurité du revenu (pensions, allocations familiales et sécurité de la vieillesse), les services d'un centre d'emploi, d'un bureau de poste, d'un bureau de l'Agence du revenu du Canada, de Patrimoine canadien et de la Commission de la fonction publique du Canada, et enfin les services d'un détachement de la GRC.

[16] Il est à noter qu'une règle différente est en vigueur dans les villes de Toronto et Montréal, de quoi confondre encore davantage les citoyens.

argumentaire visant à guider le gouvernement dans l'élaboration d'une nouvelle réglementation des langues officielles qui soit plus cohérente et efficace. Cette partie propose notamment des principes sur lesquels devrait s'appuyer le gouvernement dans sa démarche de renouvellement.

LE CADRE RÉGLEMENTAIRE ACTUEL

Les obligations linguistiques des institutions fédérales à l'égard du public et des communautés de langue officielle se rattachent à une charpente juridique particulière. Elles tirent d'abord leur source de la *Loi constitutionnelle de 1867* et de la *Charte canadienne des droits et libertés*. Ces lois fondamentales garantissent l'égalité de statut du français et de l'anglais au sein des institutions du Parlement et du gouvernement du Canada et confèrent aux Canadiens et aux Canadiennes des droits linguistiques.

Afin d'assurer la pleine mise en œuvre de ces droits constitutionnels, le Parlement a révisé, en 1988, la *Loi sur les langues officielles* de 1969 et a précisé les obligations des institutions fédérales. En vertu de la *Loi sur les langues officielles* de 1988, le gouvernement peut aussi adopter des règlements pour préciser la mise en œuvre de la *Loi*.

À ce jour, un seul règlement a été adopté. Il s'agit du *Règlement sur les langues officielles – communications avec le public et prestation des services* de 1992. Ce règlement énonce des critères sur la mise en œuvre des obligations linguistiques des institutions fédérales en matière de communication avec le public et de prestation des services (partie IV de la *Loi*). En ce qui concerne les autres obligations prévues dans la *Loi*, le gouvernement a choisi d'autres outils pour en préciser la mise en œuvre, tels que des politiques et des directives administratives.

LE *RÈGLEMENT* DE 1992 : INADAPTÉ À LA RÉALITÉ CONTEMPORAINE

UN RÈGLEMENT AXÉ SUR LES NOMBRES

Le *Règlement* de 1992 se limite à préciser les circonstances dans lesquelles les bureaux des institutions fédérales ont l'obligation de servir le public ou de communiquer avec lui dans la langue officielle de son choix. Les bureaux doivent ainsi s'acquitter de cette obligation lorsque l'emploi du français et de l'anglais :

- fait l'objet d'une « demande importante » ou qu'il
- se justifie par la « vocation du bureau ».

Pour aider le gouvernement à définir dans le *Règlement* ce que constitue « une demande importante », le Parlement a pris soin d'établir dans la *Loi* quatre critères :

1. le nombre et la proportion de la minorité francophone ou anglophone de la région desservie;
2. le volume des communications ou des services;
3. la spécificité de la minorité;
4. tout autre critère que le gouverneur en conseil juge approprié.

Ces quatre critères ne sont pas incompatibles. Au contraire, on peut les considérer comme un tout composé d'éléments complémentaires. Mais, le gouvernement a choisi, en 1992, de n'en retenir principalement que deux : le premier et le second.

Essentiellement, cela signifie que le gouvernement n'a retenu que des critères numériques[13] pour décider s'il y a ou non demande importante, et donc s'il y a ou non obligation de communiquer et de faire la prestation de services dans les deux langues officielles. Le gouvernement a donc très peu tenu compte de la « spécificité » de la communauté francophone ou anglophone vivant en situation minoritaire.

[13] Les critères numériques se réfèrent au nombre estimé de personnes de langue minoritaire ou au pourcentage de la minorité francophone ou anglophone de la région desservie par le bureau ou, dans certains cas, à la combinaison des deux critères.

VERS UNE NOUVELLE RÉGLEMENTATION DES LANGUES OFFICIELLES

REMETTRE LES PENDULES À L'HEURE

Dans son rapport annuel de l'an dernier, la commissaire a incité le gouvernement à revoir le *Règlement sur les langues officielles – communications avec le public et prestation des services* (ci-après « le Règlement de 1992 »). Cet appel à l'action a fait suite au constat suivant : celui d'un plafonnement de la capacité des institutions publiques à respecter le droit des Canadiennes et des Canadiens d'être servis dans la langue officielle de leur choix.

La commissaire n'a pas ménagé ses efforts pour faire avancer ce dossier au cours de l'année 2005. Elle a notamment entrepris une tournée de consultation pancanadienne mobilisant quelque 250 personnes issues des milieux communautaire, associatif, universitaire et professionnel.

Cette consultation lui a permis de s'attarder sur de nombreux changements au sein de la société canadienne depuis l'adoption du *Règlement* de 1992. La proportion décroissante des minorités linguistiques, les sentiments d'appartenance multiples, les innovations technologiques, la migration vers les centres urbains, l'augmentation du nombre de personnes ayant une connaissance des deux langues officielles : autant de facteurs qui influent sur le droit du public canadien de communiquer avec le gouvernement fédéral et d'en recevoir des services dans la langue de son choix.

Les résultats de la consultation pancanadienne ont été clairs : le *Règlement* de 1992, conçu à une époque révolue, ne tient plus la route et doit être modernisé. De plus, la consultation est venue raffermir le besoin d'amorcer une réflexion sur une nouvelle réglementation en matière de langues officielles. Le moment semble particulièrement opportun au lendemain de l'adoption du projet de loi S-3. En effet, celui-ci confère clairement au gouvernement l'obligation de prendre des mesures positives pour respecter son engagement en matière de dualité linguistique.

Le présent chapitre brosse d'abord un tableau général du cadre réglementaire actuel. Il examine ensuite le seul règlement adopté par le gouvernement en vertu de la *Loi sur les langues officielles*, soit le *Règlement* de 1992. Il montre en quoi ce règlement est inadapté à la réalité d'aujourd'hui. Le chapitre enchaîne sur un



LE RÈGLEMENT DE 1992, CONÇU À UNE ÉPOQUE RÉVOLUE, NE TIENT PLUS LA ROUTE ET DOIT ÊTRE MODERNISÉ.



CHAPITRE **TROIS**
VERS UNE NOUVELLE RÉGLEMENTATION DES LANGUES OFFICIELLES

« [...] Instaurer des mécanismes de consultations permanents entre les communautés et les ministères associés dans tous les secteurs visés par le Plan d'action; ces mécanismes ayant comme objectif premier de développer et de mettre en œuvre des plans d'action sectoriels pluriannuels qui considèrent les besoins des communautés. »

Extrait du *Bilan de mi-parcours*, recommandation de la FCFA, 2005.

engagées dans cette collaboration en tant que partenaire et non simplement comme bénéficiaire. La confiance entre les acteurs facilite et accélère le processus d'échange et d'atteinte des résultats. En somme, la confiance mutuelle entre les acteurs ira en croissant en fonction des aptitudes des acteurs clés à l'horizontalité.

UNE SAINE GESTION

Des mécanismes de gouvernance horizontale efficaces s'appuient sur des mandats clairs qui sont définis de concert avec les communautés. Les mandats précisent les objectifs et les rôles que chaque partenaire est appelé à remplir. Il faut miser sur une compréhension commune du partage du travail en mettant à contribution les forces de chacun. Les réussites dans les domaines de la santé et de la justice, où des experts mettent à contribution leurs connaissances respectives, illustrent les avantages de cette complémentarité. Aussi, en ce qui concerne le gouvernement, la gouvernance horizontale exige un leadership fort de la part de la haute gestion. S'ils ne sont pas constitués de personnes œuvrant à ces niveaux de l'appareil gouvernemental, les mécanismes de gouvernance partagée perdent de leur intérêt et de leur dynamisme.

De plus, puisque la gouvernance horizontale consiste en des actions complémentaires dans le cadre d'objectifs et de processus communs, il incombe de prévoir une évaluation des résultats où l'appréciation de chacun est prise en compte. L'évaluation peut aider à mettre au point les méthodes de gouvernance ou les objectifs à atteindre.

Enfin, pour que s'établissent des liens durables entre la communauté et l'institution fédérale, il faut voir la gouvernance horizontale dans une perspective à long terme. Il faut favoriser des mécanismes permanents de concertation plutôt que de simples contacts ponctuels et intermittents.

CONCLUSION

Le chapitre qui précède lève le voile sur le besoin de revoir la culture organisationnelle fédérale et la coordination de l'action gouvernementale en matière de langues officielles. Le Cadre d'imputabilité et de coordination du *Plan d'action pour les langues officielles* précise les responsabilités de chaque institution dans ce domaine. L'important, c'est de le mettre en œuvre. Par ailleurs, on devrait aussi faire une utilisation plus judicieuse de certains mécanismes comme le CSMLO et le réseau des Conseils fédéraux. Ces derniers pourraient jouer un rôle de coordination plus prépondérant en région, non seulement dans les rapports avec les communautés de langue officielle, mais aussi en ce qui concerne les services au public et la langue de travail.

Par ailleurs, le gouvernement doit étendre la consultation aux parties prenantes de toute la société canadienne en ce qui concerne le volet de la promotion de la dualité linguistique.

Enfin, le gouvernement devrait approfondir sa connaissance des mécanismes de consultation avec les communautés en s'inspirant des pratiques exemplaires et des modèles à succès. Dépasser la simple consultation pour en arriver à une concertation véritable avec les réseaux, et faire en sorte que ceux-ci puissent contribuer pleinement à l'élaboration des politiques et des programmes qui les touchent : voilà, en somme, le défi à relever.

La commissaire recommande donc :

Que la ministre des Langues officielles s'assure de l'efficacité des mécanismes de gouvernance horizontale en s'inspirant des principes de base éprouvés, dont le partage du savoir et des ressources, la confiance mutuelle entre les acteurs et une saine gestion.

PARTAGE DES RESSOURCES

L'appui financier et matériel des institutions en cause favorise une participation active des représentants communautaires. Il va sans dire que la complexité des dossiers et la participation des représentants communautaires à de nombreux comités exigent temps et ressources. Malheureusement, les ressources consenties sont souvent insuffisantes. Citons en exemple les consultations qui découlent du Cadre d'imputabilité et de coordination. La capacité des acteurs communautaires à participer à la gouvernance est donc trop souvent limitée. Les fonctionnaires doivent se montrer sensibles aux situations particulières des institutions et des groupes de la communauté et favoriser au besoin l'acquisition de nouvelles compétences au sein du groupe. La gouvernance horizontale ne peut se réaliser avec les moyens du bord. Il faut y consacrer les ressources nécessaires.

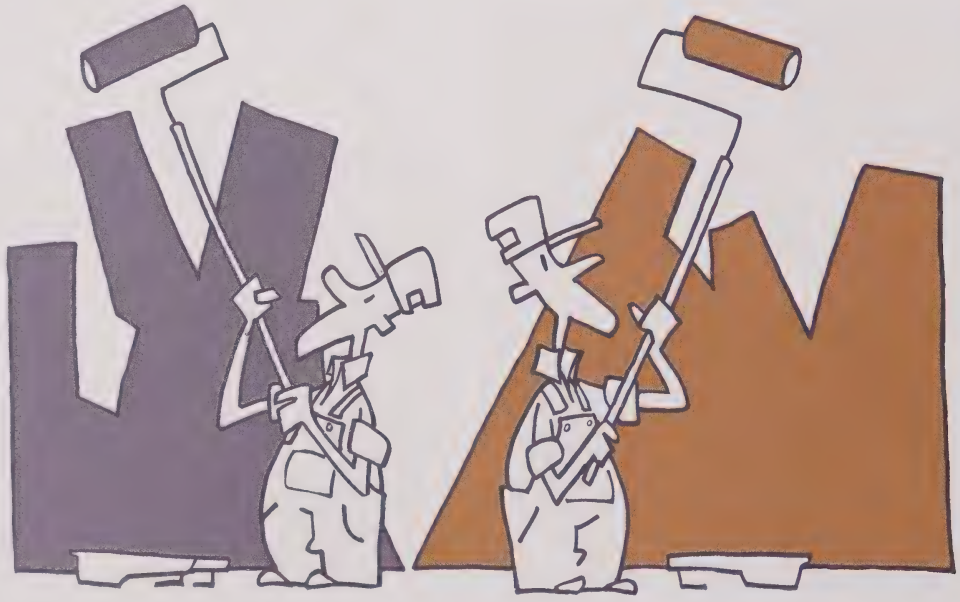
Compte tenu des demandes sans cesse croissantes que supposent les mécanismes de concertation, le gouvernement et les communautés pourraient explorer davantage la possibilité de recourir à des tables sectorielles regroupant les institutions et les réseaux associatifs œuvrant dans un même domaine.

PRINCIPES D'UNE CONCERTATION EFFICACE



LA CONFIANCE MUTUELLE ENTRE LES ACTEURS

La recherche de solutions communes mettant à profit la contribution de chacun passe nécessairement par la confiance mutuelle des acteurs. Le gouvernement doit assurer des conditions propices à ce climat de confiance. Les études et les consultations révèlent que l'ouverture et l'écoute des fonctionnaires à l'égard des besoins des communautés constituent un bon point de départ. Les communautés, pour leur part, ont besoin d'assurer aux fonctionnaires qu'elles sont véritablement



IL FAUT FAVORISER DES MÉCANISMES PERMANENTS DE CONCERTATION.

un cadre stratégique pour l'ensemble des intervenants nationaux, provinciaux et territoriaux des secteurs gouvernemental et communautaire. Il a aussi élaboré un plan d'action complet et intégré. Muni de cette carte routière, le comité travaille présentement à concrétiser ces plans en vue d'accroître l'immigration francophone dans les communautés. On attribue le succès de ce comité au leadership de certaines personnes occupant des postes d'autorité au sein du ministère et aux mandats clairs des comités.

JUSTICE

Le ministère de la Justice a également mis en place une approche horizontale de consultation avec les différentes associations de juristes, les communautés de langue officielle, les universités et les centres de traduction juridique afin de se doter de plans facilitant l'accès à la justice dans les deux langues officielles partout au Canada. De plus, Justice Canada a mis sur pied un groupe de travail fédéral-provincial-territorial pour les mêmes fins. Ce qui caractérise le travail de ces comités c'est à la fois le partage fluide d'information du ministère de la Justice, le financement adéquat des associations représentant le milieu communautaire et les mandats horizontaux clairs.

SANTÉ

Depuis quelques années, il s'est aussi constitué plusieurs mécanismes de gouvernance dans le secteur de la santé. Notons la Société santé en français et ses 17 réseaux, le Consortium national de formation en français et le Community Health and Social Services Network pour le Québec et deux comités consultatifs[12] auprès du ministre de la Santé. Ces organismes se consacrent surtout à promouvoir et favoriser l'accès des communautés de langue officielle à des soins de santé de qualité dans leur langue. Ces comités se distinguent par leur représentation communautaire largement composée d'experts, des structures d'appui importantes de la part du ministère de la Santé et une mobilisation importante des réseaux communautaires. L'engagement des ministres provinciaux de la Santé compte aussi parmi les facteurs de réussite de ces réseaux.

> « Le style de partenariat entre le Ministère et les organismes était aussi crucial. Le Ministère a adopté une approche non-paternaliste en laissant les communautés gérer leur destinée. »
>
> Extrait d'une entrevue avec Marcel Nouvet, sous-ministre adjoint, Santé Canada.

PRINCIPES DE BASE D'UNE CONCERTATION EFFICACE

À la lumière de ce qui précède, le succès d'une concertation efficace entre le gouvernement et les communautés semble reposer sur quelques principes de base.

PARTAGE DU SAVOIR

Le partage de l'information et des connaissances entre les partenaires constitue un élément essentiel d'une véritable concertation, surtout dans un contexte social, économique et politique en constante évolution. Les participants des communautés doivent pouvoir compter sur l'information nécessaire pour participer et contribuer efficacement à la gouvernance. Le partage du savoir peut aussi supposer une quête commune d'information par l'entremise de la recherche. Cette question est discutée abondamment dans le chapitre 4, qui porte sur la mesure de la vitalité communautaire.

> « Il faudra des investissements plus importants pour que les communautés anglophones puissent acquérir les connaissances et compétences nécessaires pour concevoir et mettre en œuvre des stratégies plus poussées, cohérentes et réussies, y compris celles présentées dans différents volets du Plan d'action. »
>
> Extrait tiré du *Bilan de mi-parcours du Plan d'action pour les langues officielles* par le Quebec Community Groups Network, 2005.

[12] Un pour la communauté francophone et l'autre pour la communauté anglophone.

GOUVERNANCE AVEC LES COMMUNAUTÉS : LES PRINCIPES DE BASE

Dans les faits, comment fonctionne la relation entre les institutions fédérales et les communautés? Sur quels principes doit-on miser pour créer de véritables espaces de concertation et de partage? Aux fins de ce chapitre, nous avons choisi d'examiner de plus près les pratiques de gouvernance dans quatre domaines d'activité : le développement économique et l'employabilité, l'immigration, la justice et la santé. Ces domaines sont importants pour le développement et l'épanouissement des communautés, et présentent également, de l'avis des participants, des perspectives et des résultats généralement positifs.

DÉVELOPPEMENT ÉCONOMIQUE ET EMPLOYABILITÉ

Dans ce domaine, citons le Comité national de développement des ressources humaines de la francophonie canadienne, mis sur pied en 1996. Il est composé d'un nombre égal de représentants de plusieurs institutions fédérales et des communautés. Un modèle semblable a été repris en 1998 au profit de la communauté minoritaire anglophone. Le mandat de ces comités consiste à gérer des fonds en vue de stimuler des initiatives économiques dans les collectivités, de susciter l'engagement des ministères participants et de promouvoir un effort concerté entre les divers participants. Ils s'appuient en milieu communautaire sur les Réseaux de développement économique et d'employabilité (RDÉE) et les Community Economic Development and Employability Committees (CEDEC). Le comité permet aussi la mise en commun de l'expertise de plusieurs institutions fédérales œuvrant dans le domaine économique. Les RDÉE et les CEDEC ont également contribué à développer une expertise dans les communautés. Ces dernières souhaitent cependant l'adoption d'une stratégie gouvernementale plus globale à l'égard du développement économique communautaire et de l'employabilité.

> « Une condition d'efficacité de la gouvernance repose sur la possibilité d'une interaction continue entre les acteurs, fondée sur un apprentissage collectif découlant de la mise en commun des expertises et des savoirs. »
>
> Cardinal et Hudon, p. 11.

IMMIGRATION

Tout au long de son mandat, la commissaire a vu en l'immigration un moyen de ressourcement des communautés[11]. Alors que peu abordaient le sujet dans cette perspective il y a cinq ou six ans, il semble aujourd'hui sur toutes les lèvres. Il existe aujourd'hui un comité de direction sur la citoyenneté et l'immigration et plusieurs comités au niveau provincial. Ces groupes cherchent principalement à créer de meilleures infrastructures d'accueil en milieu communautaire. Le Comité national est coprésidé par le sous-ministre délégué de Citoyenneté et Immigration Canada et par un représentant du milieu communautaire. Le comité semble avoir trouvé sa vitesse de croisière et a élaboré

> « Ce n'est qu'en travaillant et en apprenant ensemble, en partageant nos ressources et notre énergie, en établissant des objectifs communs que nous avons réussi à nous engager dans une nouvelle direction. Tout succès futur continuera de dépendre d'une participation communautaire active, soutenue d'un engagement gouvernemental et d'un leadership ministériel très visibles. Je suis fier du rôle que j'ai joué dans la création du comité. »
>
> Extrait d'une entrevue avec monsieur Michel Dorais, ancien sous-ministre, Citoyenneté et Immigration (2001 à 2004).

[11] Jack Jedwab, *L'immigration et l'épanouissement des communautés de langue officielle au Canada : politiques, démographie et identité*, Commissariat aux langues officielles, 2002; Carsten Quell, *L'immigration et les langues officielles : Obstacles et possibilités qui se présentent aux immigrants et aux communautés*, Commissariat aux langues officielles, 2002.

coordination horizontale du dossier des langues officielles. La ministre des Langues officielles sera également responsable des programmes touchant les langues officielles relevant de Patrimoine canadien, notamment ceux qui soutiennent les communautés de langue officielle ainsi que les provinces et les territoires dans leurs activités d'enseignement dans la langue de la minorité et de la langue seconde. Le Commissariat suivra de très près les résultats de l'application de cette double responsabilité afin de s'assurer que le rôle de coordination horizontale s'exerce de façon autonome par rapport à celui de la prestation de programmes.

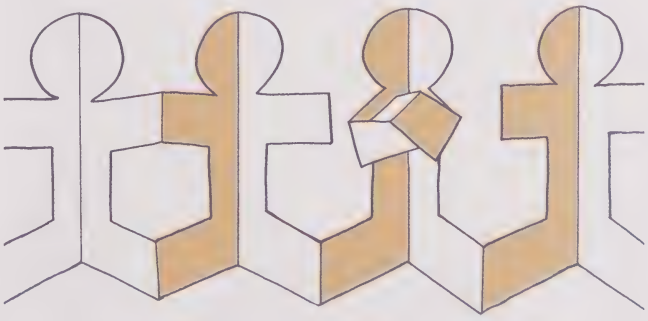
LES DÉFIS DE LA GOUVERNANCE HORIZONTALE

La gouvernance horizontale suppose de nouvelles façons de gérer les enjeux en matière de langues officielles. Habitués à fonctionner en mode vertical selon leur mandat respectif, les représentants des ministères concernés doivent s'entendre sur des objectifs communs et accepter de collaborer pleinement pour les atteindre. Les études démontrent que la coordination horizontale peut devenir une source de tension entre les ministères, surtout parce qu'elle donne souvent lieu à des situations d'empiétement. Pour surmonter ces défis, on a avantage à définir clairement les responsabilités partagées des ministères. Et plus encore, on doit sérieusement envisager un changement de culture au sein de l'appareil fédéral, de façon à ce que l'accent soit mis sur la volonté de travailler ensemble plutôt que sur la préservation absolue de son champ d'action.

Par ailleurs, comme la gouvernance horizontale nécessite plus de dialogue et d'échanges entre plusieurs acteurs, il ne faut pas s'étonner qu'elle exige plus de temps. Dans ce contexte, il devient important de bien planifier ses affaires et de gérer les attentes des parties prenantes en conséquence. Il faut également prévoir des ressources adéquates et introduire des mécanismes de reddition de comptes, notamment en incluant des critères appropriés dans l'évaluation du rendement des hauts fonctionnaires.

Un autre défi consiste à étendre les pratiques de la gouvernance horizontale à l'ensemble de la société canadienne en ce qui concerne la promotion de la dualité linguistique. C'est un aspect qui semble négligé dans le cadre des plans d'action et des discussions avec les parties prenantes. En matière d'apprentissage de la langue seconde, par exemple, le gouvernement n'aurait-il pas avantage à tenir compte des besoins de la majorité en établissant des liens plus solides avec des groupes de la société canadienne qui favorisent la promotion de la dualité linguistique[10]? Il y a fort à parier qu'une meilleure adhésion de l'ensemble de la population à la politique linguistique canadienne en découlerait.

Dans les circonstances, on ne saurait trop insister sur le besoin d'un changement de culture organisationnelle au sein de l'appareil fédéral. Le travail horizontal exige que se développent chez le personnel des aptitudes horizontales : le désir d'œuvrer à des objectifs communs qui transcendent les mandats de chacun, des capacités de médiation et de négociation ainsi qu'une certaine créativité pour concevoir de nouveaux modes de gestion. Selon la plupart des auteurs cités dans ce chapitre, un leadership administratif convaincu au sein des organismes centraux se présente comme une condition essentielle à ce virage.



LE DÉSIR D'ŒUVRER À DES OBJECTIFS COMMUNS QUI TRANSCENDENT LES MANDATS DE CHACUN.

[10] Voici des exemples de tels groupes : CPF (Canadian Parents for French), Le français pour l'avenir (French for the Future); Association canadienne des professeurs d'immersion (Canadian Association of Immersion Teachers); Association canadienne des professeurs de langues secondes (Canadian Association of Second Language Teachers); Société pour la promotion de l'enseignement de l'anglais langue seconde au Québec (Society for the Promotion of the Teaching of English as a Second Language in Quebec); Katimavik.

communautés ont indiqué que les consultations devraient porter davantage sur des propositions d'avenir plutôt qu'uniquement sur des bilans et des constats de réalisations. La rencontre de l'automne 2005 entre les ministres et les communautés a permis des progrès en ce sens. Ces efforts doivent se poursuivre afin de passer du stade de la consultation à celui de la concertation, ce qui suppose des actions spécifiques pour permettre aux communautés d'avoir une influence réelle sur les politiques qui les touchent.

Par ailleurs, les représentants communautaires perçoivent, à même la fonction de ministre des Langues officielles, un rôle de catalyseur et de champion, particulièrement en ce qui à trait à la collaboration interministérielle.

Grâce au rôle du ministre, appuyé de l'appareil administratif du Bureau du Conseil privé[7], il y a eu des progrès perceptibles dans bon nombre de dossiers. Parmi ceux-ci, signalons les ententes de principes négociées avec les provinces dans le cadre de l'initiative sur l'apprentissage et la garde des enfants. Ces ententes, produit d'une action concertée du Bureau du Conseil privé et du ministère du Développement social du Canada, comportent des clauses prévoyant des places de garderie pour les communautés de langue officielle. Il y a aussi eu la création du Fonds d'habilitation en mars 2005[8]. Son but : renforcer la capacité communautaire d'agir dans le domaine des ressources humaines et du développement économique. Une fois de plus, c'est le fruit d'une collaboration étroite; cette fois, entre le Bureau du Conseil privé et le ministère des Ressources humaines et du Développement des compétences du Canada (maintenant connu sous le nom de Ressources humaines et Développement social Canada) en consultation avec les communautés.

Ajoutons un autre point positif : le groupe des ministres sur les langues officielles et le CSMLO s'intéressent, eux aussi, à plusieurs dossiers linguistiques horizontaux, et leur capacité de concertation s'est accrue au cours des dernières années. À titre d'exemple, le CSMLO a joué un rôle important de coordination pour faire avancer l'important dossier d'Internet avec la participation d'autres ministères clés, dont Patrimoine canadien. Cette action concertée a entre autres permis la création du Centre de recherche en technologies langagières et de l'Association de l'industrie de la langue ainsi que l'accroissement de la quantité de contenus en français dans le cadre du programme Culture canadienne en ligne. Le CSMLO doit cependant raviver le dossier, compte tenu de nouveaux enjeux liés à Internet. Il faut aussi reconnaître que les mandats distincts de chaque institution et les visions divergentes qui en découlent restreignent en quelque sorte l'action de ces groupes. Aussi, la rotation des membres et leur remplacement par des subordonnés compromettent la synergie des groupes et nuisent à la continuité de leurs initiatives.

S'il y a eu des résultats positifs, il demeure que les plans d'action, exigés d'une trentaine d'institutions en vertu du cadre de responsabilisation ministérielle de 1994, constituent le maillon faible des instances de gouvernance horizontale. Les plans se limitent souvent à une énumération d'activités entreprises par les institutions et renferment peu d'information sur les résultats ou l'impact de ces activités. En ce sens, sans doute le gouvernement aurait-il avantage à se doter de meilleurs outils et stratégies pour mesurer les résultats.

Au lendemain de l'adoption du projet de loi S-3, le gouvernement doit revoir en profondeur son rôle de catalyseur pour orienter et accélérer la mise en œuvre de l'ensemble de la *Loi*. Quant à lui, Patrimoine canadien doit assumer pleinement son rôle de coordonnateur, ce qui suppose un encadrement plus rigoureux des institutions fédérales en vue d'une mise en œuvre effective de la partie VII de la *Loi*. Le rapport annuel de Patrimoine canadien devrait d'ailleurs être axé surtout sur une évaluation globale des résultats découlant de la mise en œuvre des articles 41 et 42 de la *Loi*.

En février 2006, un changement important a été apporté par le nouveau gouvernement au mécanisme de coordination horizontale de la politique linguistique fédérale. La Direction générale des langues officielles du Bureau du Conseil privé a été intégrée à Patrimoine canadien[9]. Elle servira d'appui administratif à la ministre des Langues officielles, qui est chargée de la

[7] La structure administrative d'appui au ministre est située, depuis février 2006, à Patrimoine canadien.

[8] Un nouveau modèle qui remplace le Fonds d'appui aux communautés en matière de développement économique et d'employabilité créé en 1997.

[9] La Direction générale des langues officielles du Bureau du Conseil privé ne relève cependant pas de la ministre du Patrimoine canadien.

d'un cadre d'imputabilité et de coordination qui confirme et précise les responsabilités des institutions et du gouvernement à l'égard des langues officielles. Le cadre confirme le rôle de coordination du ministre chargé du dossier des langues officielles depuis 2001. Ce rôle favorise ainsi une approche globale des actions des institutions fédérales pour la mise en œuvre de la *Loi*. De plus, le ministre des Langues officielles est appuyé d'un groupe de ministres ayant des responsabilités importantes relativement au programme des langues officielles. En ce qui concerne le plan d'action, soulignons enfin les clauses du cadre stipulant que les ministères doivent consulter les communautés de langue officielle et démontrer qu'ils ont pris en compte leurs besoins dans l'élaboration et la mise en œuvre de leurs politiques et programmes.

Bien qu'elle touche uniquement la francophonie canadienne, signalons aussi la Conférence ministérielle sur la francophonie canadienne. Ce mécanisme de concertation rassemble les ministres provinciaux et territoriaux responsables des affaires francophones. Son objectif consiste à stimuler la collaboration interprovinciale quant à la prestation des services en français et à l'épanouissement des communautés francophones.

Finalement, sans être à proprement parler des instances de gouvernance horizontale, les conseils fédéraux des hauts fonctionnaires s'intéressent de plus en plus au dossier des langues officielles au plan régional. À cet égard, la commissaire reconnaît de façon particulière le travail des conseils fédéraux dans l'avancement du dossier des langues officielles au pays (voir chapitre 7-*Belles réussites*).

L'HORIZONTALITÉ INTERNE : LA COLLABORATION INTERMINISTÉRIELLE EN DEVENIR

Depuis un certain temps, le gouvernement fédéral table décidément sur une approche plus cohérente en matière de langues officielles, en particulier en ce qui concerne l'épanouissement et le développement des communautés. Quels sont les résultats de cette démarche à ce jour?

À vrai dire, on ne saurait porter un jugement définitif. Le Cadre d'imputabilité et de coordination, le mécanisme gouvernemental le plus important en la matière, est encore trop récent. De plus, l'outil pour en évaluer les résultats, le Cadre horizontal de gestion et de responsabilisation axé sur les résultats, n'est en place que depuis 2005. Dégageons tout de même certaines observations.

Le *Plan d'action pour les langues officielles* est en soi un exemple intéressant de concertation, tant au sein de l'appareil gouvernemental qu'en rapport avec les communautés. Il est le fruit d'une collaboration entre plusieurs ministères clés dans le domaine des langues officielles. En l'élaborant, le gouvernement a tenu compte du point de vue des communautés de langue officielle. Grâce à cette concertation, tant à l'interne qu'à l'externe, le gouvernement s'est doté pour la première fois d'un plan stratégique qui vise une action concertée dans la mise en œuvre de la politique linguistique fédérale.

D'ailleurs, la présence même d'un ministre des Langues officielles chargé de la coordination du dossier linguistique donne aux communautés un point d'accès important pour faire valoir leurs besoins et leurs préoccupations. Au dire des représentants et représentantes des communautés, le processus de consultation s'est amélioré au cours des dernières années. La participation des ministres clés aux séances annuelles formelles de consultation sous l'égide du ministre responsable des Langues officielles rend plus légitime le dialogue. Toutefois, les représentants des

> « Catalyseurs et champions : Autant dans la mise en place que dans la gestion des initiatives horizontales, le rôle et le leadership de certains individus dans la défense du projet, dans la recherche de solutions novatrices et de ressources, semble être le facteur de réussite le plus déterminant. »
>
> Bakvis et Juillet, p. 2.

Peu importe le sens qu'on lui donne, la gouvernance horizontale repose sur l'idée que des acteurs de milieux différents travaillent ensemble pour atteindre des objectifs communs en mettant en valeur les expertises, les expériences et les savoirs de chacun.

LES AVANTAGES DE LA GOUVERNANCE HORIZONTALE

Quels avantages tire le gouvernement de la gouvernance horizontale et pourquoi devrait-il continuer à étendre et à améliorer sa pratique dans le contexte des langues officielles?

RENFORCE LES POLITIQUES PUBLIQUES QUI CORRESPONDENT MIEUX AUX BESOINS DES COMMUNAUTÉS

Le gouvernement ne peut bien comprendre ou servir le public que s'il reste à son écoute. En favorisant une participation active et soutenue des citoyennes et des citoyens, les acteurs gouvernementaux font reposer les politiques publiques sur des assises plus solides. La gouvernance horizontale, en tant que démarche participative, permet au gouvernement de mieux intégrer la perspective communautaire avant que ses politiques ne prennent une forme définitive.

RÉPOND AUX PRINCIPES DE LA *LOI SUR LES LANGUES OFFICIELLES*

La gouvernance horizontale est une bonne façon de traduire par des actions concrètes et durables les objectifs généraux de la *Loi*, dont l'épanouissement des communautés et la promotion de la dualité linguistique.

La pression grandissante pour atteindre des résultats en matière de langues officielles est manifeste. Le *Plan d'action pour les langues officielles* représente justement la volonté du gouvernement d'y répondre. Les institutions fédérales doivent agir positivement en faveur de l'épanouissement et du développement des communautés et de la promotion de la dualité linguistique. Cela ne peut se faire en vase clos; les ministères responsables doivent bâtir des liens entre eux ainsi qu'avec les parties prenantes et travailler en collaboration avec elles.

FAVORISE UNE COMPRÉHENSION MUTUELLE

« Du choc des idées jaillit la lumière. » Ce proverbe illustre à merveille comment le dialogue entre partenaires permet de favoriser la compréhension et la coopération.

Le rapprochement qu'entraîne la mise en œuvre de la gouvernance horizontale tend à générer des rapports plus harmonieux. Elle n'élimine pas les différends, mais le lien permanent et les connaissances communes font en sorte que les acteurs apprécient mieux les points de vue et les contraintes de l'autre. Ainsi, les fonctionnaires sont plus aptes à comprendre les besoins des communautés. Quant à ces dernières, elles sont plus susceptibles d'apprécier les limites et les contraintes du pouvoir administratif.

LES PRINCIPAUX MÉCANISMES ET INSTANCES DE GOUVERNANCE HORIZONTALE

Outre quelques initiatives sectorielles dans les années 1980[6], la première tentative notable de gouvernance horizontale remonte à 1994. Le gouvernement adopte alors le nouveau Cadre de responsabilisation ministérielle pour l'application des articles 41 et 42 de la partie VII de la *Loi*. Ce cadre prévoit notamment que 27 institutions fédérales maintenant au nombre de 33, dont le ministère du Patrimoine canadien, doivent consulter les communautés de langue officielle et établir un plan d'action touchant l'épanouissement et le développement de ces dernières.

Plus tard, en 1999, le gouvernement met sur pied le Comité des sous-ministres des langues officielles (CSMLO). Ce groupe est chargé d'assurer un rôle de leadership intégré au plus haut niveau de l'appareil gouvernemental.

Vient ensuite le *Plan d'action pour les langues officielles*. Rendu public en mars 2003, ce plan constitue un effort de concertation important de l'ensemble des ministères fédéraux pour la mise en œuvre de la *Loi sur les langues officielles*. Il est assorti

[6] On pense notamment à la mise sur pied, en 1981, du Programme national de l'administration de la justice dans les deux langues officielles.

GOUVERNANCE HORIZONTALE

VERS UNE CONCERTATION ACCRUE DANS LE DOMAINE DES LANGUES OFFICIELLES

Il est de ces termes qui font désormais partie du décor politique et administratif, au Canada comme à l'étranger. Tel est le cas de la « gouvernance », un sujet d'actualité tant dans les affaires publiques que dans le secteur privé et le monde communautaire[5].

Dans les milieux gouvernementaux, on s'y réfère notamment pour décrire des collaborations inter-ministérielles. Au Canada, le gouvernement fédéral élabore ainsi des mécanismes de gouvernance dits horizontaux pour atteindre des objectifs complexes qui chevauchent différents ministères. Vue sous cet angle, la gouvernance horizontale a pour objet les rouages internes de l'administration fédérale et se réfère à l'action coordonnée du gouvernement.

La gouvernance horizontale sert aussi à décrire les nouveaux mécanismes qui régissent les liens entre l'administration fédérale et les acteurs de la société civile. On l'invoque lorsqu'il est question de tenir compte du point de vue des citoyennes et des citoyens dans l'élaboration des politiques et des programmes gouvernementaux. Le terme revêt donc aussi une dimension externe.

Peu importe le sens qu'on lui donne, la gouvernance horizontale repose sur l'idée que des acteurs de milieux différents travaillent ensemble pour atteindre des objectifs communs en mettant en valeur les expertises, les expériences et les savoirs de chacun.

En matière de langues officielles, la gouvernance horizontale prend un sens large puisqu'elle s'applique aujourd'hui à l'ensemble du programme. Ainsi, pour les institutions fédérales, la gouvernance horizontale doit s'opérer tant dans les communications avec le public et la prestation des services que lorsqu'il est question de langue de travail, de participation équitable ou de promotion des langues officielles.

Cela dit, le chapitre qui suit circonscrit principalement la gouvernance touchant la « promotion des langues officielles », c'est-à-dire la partie VII de la *Loi sur les langues officielles* (la *Loi*) et surtout l'engagement envers les communautés de langue officielle. Selon cette perspective, quel bilan peut-on faire de la gouvernance horizontale depuis son apparition il y a à peine dix ans? Le gouvernement a-t-il mis en place à l'interne des mécanismes véritablement cohérents pour traiter des enjeux touchant les communautés de langue officielle? A-t-il établi des modes de consultation qui permettent à ces dernières d'avoir une influence réelle sur les politiques qui les touchent?

Voilà, en somme, le sujet de ce chapitre. Il s'ouvre sur les avantages de la gouvernance horizontale et des raisons qui devraient motiver le gouvernement à en étendre la pratique. Il enchaîne avec une courte description des principaux mécanismes de gouvernance horizontale et quelques constatations au sujet des résultats obtenus au regard de l'horizontalité interne. Le chapitre traite ensuite des défis de la gouvernance horizontale et poursuit avec une discussion sur les principes qui la sous-tendent. En guise de conclusion, il propose des orientations afin de rendre plus efficace le traitement des enjeux horizontaux dans le dossier des langues officielles.

[5] Ce chapitre s'inspire principalement des écrits suivants : Linda Cardinal et Marie-Ève Hudon, *La gouvernance des minorités de langue officielle au Canada. Une étude préliminaire*, Commissariat aux langues officielles, 2001; James Lahey, Andréa D. Rounce et Norman Beaudry, *Utiliser des outils horizontaux pour transcender les frontières : leçons apprises et indicateurs de réussite*, Centre canadien de gestion, 2002; Jean-Pierre Wallot (dir.), *La gouvernance linguistique : le Canada en perspective*, les Presses de l'Université d'Ottawa, 2005; Herman Bakvis et Luc Juillet, *Le défi de l'horizontalité : ministères responsables, organismes centraux et leadership*, École de la fonction publique du Canada, 2004; Bureau du Conseil privé, Canada, *Le point sur la mise en œuvre du Plan d'action pour les langues officielles : rapport de mi-parcours*, 2005.



2

CHAPITRE **DEUX**
GOUVERNANCE HORIZONTALE

En matière de promotion de la dualité linguistique, le gouvernement du Canada et ses institutions doivent maintenant revoir leurs obligations renouvelées par les changements apportés à la *Loi*. Des démarches doivent être également prises afin de répondre à ce besoin criant. Ce sujet est abordé au chapitre 5.

Le gouvernement fédéral et ses institutions doivent aussi prendre encore plus au sérieux le cadre d'imputabilité et de coordination inclus dans le *Plan d'action pour les langues officielles*. D'ailleurs, ce rapport annuel traite, au chapitre 6, du Bilan de mi-parcours de ce plan quinquennal. Comme ce cadre d'imputabilité vise déjà toutes les institutions fédérales, il s'agit certainement pour elles d'un point d'ancrage solide en attendant un cadre réglementaire clair et cohérent. Il est question de cette nouvelle réglementation au chapitre 3.

CONCLUSION

Dans son sillage, le projet de loi S-3 a muni le gouvernement fédéral et les communautés de langue officielle de meilleurs outils pour construire l'avenir de la dualité linguistique. Les institutions fédérales doivent désormais chercher à donner aux communautés un nouvel élan vers une plus grande vitalité. Elles doivent aussi se montrer plus à l'écoute des besoins de développement et d'épanouissement des communautés de langue officielle en mettant en place de nouveaux mécanismes de gouvernance.

Elles doivent aussi prendre des mesures concrètes dans le cadre de leurs politiques et programmes pour promouvoir la dualité linguistique dans la société canadienne. Il est important de faire connaître à l'ensemble de la population canadienne toute la richesse qu'apportent les deux langues officielles.

En somme, le gouvernement et les institutions doivent assurer une gestion plus proactive de leurs obligations envers les communautés de langue officielle et la promotion de la dualité linguistique, et rendre des comptes à l'égard des actions proposées.

Ainsi, les institutions fédérales ont désormais des obligations positives en vue d'assurer la progression vers l'égalité réelle. Ce principe de l'égalité réelle, c'est la Cour suprême du Canada qui nous l'explique le mieux dans l'arrêt *Beaulac* de 1999 :

> « Ce principe d'égalité réelle a une signification. Il signifie notamment que les droits linguistiques de nature institutionnelle exigent des mesures gouvernementales pour leur mise en œuvre et créent, en conséquence, des obligations pour l'État; [...] Il signifie également que l'exercice de droits linguistiques ne doit pas être considéré comme exceptionnel, ni comme une sorte de réponse à une demande d'accommodement[4]. »

Ce jugement de la Cour suprême du Canada dans l'affaire *Beaulac* aurait dû orienter le gouvernement fédéral vers une application beaucoup plus cohérente de la *Loi sur les langues officielles*. Le choix d'une telle orientation aurait davantage permis d'appuyer le développement et l'épanouissement des communautés de langue officielle.

LE VIRAGE À PRENDRE

Le Parlement a posé le premier pas en donnant au gouvernement fédéral une nouvelle direction. Pour bien s'orienter, le gouvernement doit maintenant saisir de nouveau le volant et négocier correctement le virage. Et pour poursuivre l'analogie, il revient au leadership politique d'agir comme force motrice pour la mise en œuvre de la *Loi*. Il convient de souligner que des démarches en ce sens ont déjà été entreprises. Une note du greffier du Conseil privé en date de décembre 2005 rappelle aux dirigeants des ministères l'importance de la modification législative apportée par le projet de loi S-3.

Toutes les institutions fédérales doivent maintenant s'interroger sur la façon dont elles favorisent l'épanouissement et le développement des communautés de langue officielle et font la promotion de la dualité linguistique. Pour ce qui est du premier volet, une partie de ce questionnement consiste à revoir leurs façons de comprendre les communautés et d'entretenir des liens avec elles. À cet égard, le chapitre qui suit sur la gouvernance horizontale fournit de nombreuses pistes prometteuses. Ce chapitre décrit plusieurs des mécanismes actuels, comme de simples séances d'information, alors qu'ils devraient plutôt constituer des lieux de concertation et de partage : c'est-à-dire partage de savoirs, d'expertise et de ressources.

Les changements imposés par les modifications à la *Loi sur les langues officielles* supposent aussi nécessairement un renversement du fardeau en faveur du développement et de l'épanouissement des communautés. Alors que ce fardeau reposait autrefois sur le dos des communautés, il n'en est plus ainsi depuis l'adoption du projet de loi S-3. Le gouvernement fédéral doit se doter de moyens et d'outils appropriés, en l'occurrence des politiques et des programmes qui tiennent compte de l'objet de la *Loi* et de la jurisprudence.

Les institutions fédérales doivent aussi collaborer en vue de favoriser la vitalité des communautés de langue officielle. Or, l'efficacité des mesures d'appui au développement de ces communautés passe nécessairement par la recherche et l'adoption d'indicateurs de vitalité. On peut se référer ici au chapitre 4 du présent document qui traite justement de ce thème.



LA PROGRESSION VERS L'ÉGALITÉ RÉELLE

[4] *R. c. Beaulac,* [1999] 1 R.C.S. 768, paragraphe 24.



LES INSTITUTIONS FÉDÉRALES ESTIMENT NE PAS ÊTRE TENUES D'AGIR.

politique[3]. Un engagement qui n'impose aux institutions fédérales aucune obligation d'agir et qui ne crée aucun droit susceptible d'être sanctionné par les tribunaux.

Dès son deuxième rapport annuel (2000-2001), la commissaire Adam s'intéresse à la question de la portée de la partie VII de la *Loi*, car les institutions fédérales estiment ne pas être tenues d'agir. Elle exhorte le gouvernement à émettre des directives claires pour éliminer les ambiguïtés dans l'interprétation des dispositions de cette partie. Dans son rapport annuel suivant, elle recommande formellement au gouvernement de préciser la portée juridique de l'engagement prévu dans cette partie à l'égard des communautés.

C'est en mars 2003 que M. Chrétien rend public le *Plan d'action pour les langues officielles*. À même ce plan, le gouvernement fédéral se dote d'un cadre d'imputabilité et de coordination qui précise les responsabilités des ministres et des institutions fédérales à l'égard de la partie VII. Mais, en dépit de ces efforts louables, le même problème persiste; ce cadre d'imputabilité peut être soumis aux aléas d'une décision gouvernementale.

Dès lors, la commissaire accentue ses efforts en vue d'inciter le gouvernement fédéral à clarifier par voie législative ou réglementaire les obligations des institutions fédérales à l'égard de la partie VII. Elle réitère dans ses rapports de 2002-2003 et de 2003-2004 sa recommandation de préciser la portée juridique de l'engagement du gouvernement à l'égard des communautés. Tant au Sénat qu'à la Chambre des communes, les comités parlementaires s'affairent activement, eux aussi, à l'avancement du dossier.

C'est finalement à l'honorable Jean-Robert Gauthier que revient le mérite d'avoir proposé le renforcement de la *Loi sur les langues officielles*. Inlassablement, à partir de son premier projet de loi soumis en 2001, jusqu'à l'adoption du projet de loi S-3 en novembre 2005, le sénateur à la retraite a persévéré dans sa quête de renforcer cette partie de la *Loi*. La commissaire a appuyé les quatre projets de loi lors de comparutions devant les comités parlementaires chargés de les examiner. Le gouvernement et le Parlement ont d'ailleurs retenu les amendements proposés par la commissaire dans le cadre des audiences menant à l'adoption du projet de loi.

En fin de parcours, les parlementaires ont su reconnaître l'importance de clarifier, une fois pour toutes, la portée de l'engagement du gouvernement prévu à la partie VII.

POURQUOI A-T-IL FALLU MODIFIER LA PARTIE VII?

Nous venons de voir que le doute qui a longtemps plané quant au sens et à la portée de la partie VII de la *Loi* a permis à l'appareil gouvernemental depuis 1988 de se conduire sans trop se soucier de ses obligations. Il est donc devenu essentiel d'agir pour définir plus clairement ces obligations.

[3] Voir *Canada (Commissaire aux langues officielles)* c. *Canada (Ministère de la Justice)*, 2001 C.F.P.I. 239, aussi connue comme l'affaire de la « Loi sur les contraventions ». Dans son mémoire, le gouvernement exprime clairement sa position en ce qui concerne le caractère déclaratoire de l'engagement de la partie VII.

Le commissaire publie, en février 1996, son rapport d'étude intitulé *Un tracé pour agir : La mise en œuvre de la partie VII de la Loi sur les langues officielles de 1988*[2]. Dans son ouvrage, il tente de faire la lumière sur le sujet en énonçant ce qui suit :

> « La Partie VII a pour objet la justice et l'équité. L'équité pour les communautés minoritaires de langue officielle qui sont défavorisées et qui ne tirent pas des politiques et des programmes fédéraux tous les avantages qu'en retirent les majorités. Le but de la Partie VII, c'est de remédier à cette situation et d'assurer un traitement équitable. Cela sous-entend la révision des politiques et des programmes, y compris la manière dont ils sont conçus, approuvés et mis en œuvre. »

En juin 1996, c'est au tour du Comité mixte permanent de la Chambre des communes et du Sénat sur les langues officielles de conclure qu'il est nécessaire d'intervenir rapidement pour renforcer la mise en œuvre de la partie VII de la *Loi sur les langues officielles*. Le Comité mixte recommande entre autres une plus grande participation des organismes centraux et une plus grande collaboration entre toutes les institutions fédérales.

Ensuite, dans son rapport annuel de 1998, le commissaire déclare : « Dix ans après l'entrée en vigueur de la *Loi*, nous constatons que l'appui du gouvernement fédéral au développement et à l'épanouissement des communautés ne s'est guère accru; en fait, l'appui financier direct a diminué. »

La grande oubliée : la promotion de la dualité linguistique

La commissaire rappelle que, lorsqu'il est question de « mesures positives », il importe de ne pas perdre de vue toutes les obligations comprises dans la nouvelle partie VII. En effet, le gouvernement fédéral et ses institutions ont le devoir de promouvoir la pleine reconnaissance et l'usage du français et de l'anglais dans la société canadienne (dualité linguistique), au même titre que l'obligation de favoriser l'épanouissement et le développement des communautés de langue officielle en situation minoritaire.

En 1999, dans son rapport *De la coupe aux lèvres : un coup de cœur se fait attendre*, le sénateur Jean-Maurice Simard renchérit en proposant la nomination d'un ministre pour orchestrer la mise en œuvre de la partie VII à l'échelle gouvernementale. En 2001, le gouvernement fédéral donne à un ministre la responsabilité des langues officielles.

Entre-temps, la commissaire, au nom des communautés de langue officielle, se tourne vers les tribunaux. C'est justement dans le cadre d'une action en justice qu'est confirmée la position du gouvernement fédéral de ne voir en la partie VII de la *Loi* qu'un engagement

> « L'engagement du gouvernement fédéral à favoriser l'épanouissement des minorités d'expression française et anglaise du Canada lie aussi chacune des institutions fédérales. À notre connaissance, aucune n'a jusqu'à maintenant élaboré un plan d'ensemble pour donner suite à cet engagement statutaire. Il n'en existe pas non plus à l'échelle du gouvernement fédéral. Lorsque ce dernier prend une décision [...] quelle place réserve-t-il à l'examen de son incidence sur l'épanouissement des minorités d'expression française et d'expression anglaise? Quand et comment va-t-il intégrer cet examen à l'évaluation continue de ses programmes et à la prise de décision? Où sont situés les principaux centres de responsabilités? »
>
> Extrait du rapport annuel du commissaire aux langues officielles (1992).

[2] Commissariat aux langues officielles, *Un tracé pour agir : La mise en œuvre de la Partie VII de la nouvelle Loi sur les langues officielles de 1988*, 1996.

Libellé des changements législatifs (projet de loi S-3) en caractères gras

41.(1) Le gouvernement fédéral s'engage à favoriser l'épanouissement des minorités francophones et anglophones du Canada et à appuyer leur développement, ainsi qu'à promouvoir la pleine reconnaissance et l'usage du français et de l'anglais dans la société canadienne. [Cet article demeure inchangé mais devient le paragraphe (1) de l'article 41.]

41.**(2) Il incombe aux institutions fédérales de veiller à ce que soient prises des mesures positives pour mettre en œuvre cet engagement. Il demeure entendu que cette mise en œuvre se fait dans le respect des champs de compétence et des pouvoirs des provinces.**

41.**(3) Le gouverneur en conseil peut, par règlement visant les institutions fédérales autres que le Sénat, la Chambre des communes, la bibliothèque du Parlement, le bureau du conseiller sénatorial en éthique et le commissariat à l'éthique, fixer les modalités d'exécution des obligations que la présente partie leur impose.**

77.(1) Quiconque a saisi le commissaire d'une plainte visant une obligation ou un droit prévus aux articles 4 à 7 et 10 à 13 ou aux parties IV, V, **ou VII**, ou fondée sur l'article 91, peut former un recours devant le tribunal sous le régime de la présente partie.

PROJET DE LOI S-3 : UN LONG ET LABORIEUX PARCOURS

À bien des égards, le débat entourant le sens et la portée des obligations des institutions fédérales en matière de langues officielles remonte à l'adoption, en 1982, de la *Charte canadienne des droits et libertés*. C'est alors que l'État vient entre autres confirmer l'égalité du français et de l'anglais au pays, et garantir les droits linguistiques des Canadiennes et des Canadiens.

Ensuite, la nouvelle *Loi sur les langues officielles* de 1988 vient assurer la pleine mise en œuvre des droits linguistiques garantis par la *Charte*. Les communautés de langue officielle accueillent alors avec enthousiasme cette nouvelle législation et la promesse du gouvernement du Canada de favoriser leur épanouissement et leur développement et de promouvoir la dualité linguistique.

Cependant, les suivis aux engagements prévus par la nouvelle partie VII de la *Loi* s'avèrent timides et, pour le moins, aléatoires. Ils sont souvent fonction de la bonne volonté d'un ministre ou d'un haut fonctionnaire. Et tout est à recommencer lorsque les acteurs changent.

Devant ce constat, le commissaire Goldbloom, en mars 1994, lance une étude sur la mise en œuvre de la partie VII par le gouvernement et 58 institutions fédérales. Cinq mois plus tard, le très honorable Jean Chrétien annonce l'adoption d'un cadre ministériel de responsabilisation qui décrète que 27 institutions fédérales désignées doivent consulter les communautés de langue officielle en vue d'élaborer un plan d'action pour l'application de la partie VII et le soumettre au ministre du Patrimoine canadien.

Malgré cela, les institutions fédérales continuent d'éprouver des difficultés à comprendre la portée de leurs obligations et à leur donner effet. Les signes de progrès se font attendre.

MODIFICATION DE LA *LOI* – UN HEUREUX BOULEVERSEMENT

En adoptant le projet de loi S-3 en novembre 2005, la Chambre des communes et le Sénat canadien ont choisi de poser un geste historique.

Ce projet de loi est venu renforcer la *Loi sur les langues officielles* (la *Loi*) en imposant de nouvelles obligations à l'ensemble des institutions fédérales[1]. Désormais, ces institutions doivent prendre des « mesures positives » en vue de favoriser l'épanouissement et le développement des communautés francophones et anglophones du Canada et de promouvoir la pleine reconnaissance et l'usage du français et de l'anglais dans la société canadienne (promotion de la dualité linguistique). Elles doivent démontrer que leurs politiques, leurs programmes, leurs directives et leurs priorités tiennent compte des intérêts et besoins des communautés de langue officielle en situation minoritaire et contribuent à la promotion de la pleine reconnaissance des deux langues officielles dans la société canadienne. De plus, en cas de violation de ces obligations, des recours judiciaires sont maintenant possibles.

Cette modification législative vient clore un vieux débat qui a entravé la mise en œuvre de la partie VII de la *Loi* de 1988, et plus particulièrement de l'article 41. Le doute qui a plané quant à la portée juridique de cet engagement fondamental du gouvernement en vertu de cette partie de la *Loi* est désormais clairement levé. Il s'agit bien d'un tournant ou, comme l'a déclaré la commissaire, d'un « heureux bouleversement ». « Heureux », puisque sur cette modification législative repose l'espoir renouvelé de renforcer la vitalité des communautés de langue officielle et de favoriser la promotion de la dualité linguistique. « Bouleversement », puisque le changement d'attitude longuement souhaité se trouve maintenant appuyé par une volonté législative expressément indiquée. Des changements importants sont donc à prévoir et à suivre.

Ce chapitre passe d'abord en revue les événements marquants qui ont mené à l'adoption du projet de loi S-3. Il expose ensuite plus précisément pourquoi il était si essentiel d'apporter des changements à la *Loi*. Enfin, il présente les orientations que le gouvernement et les institutions doivent prendre pour mettre en œuvre les nouvelles dispositions de la partie VII.



DU MORDANT À LA LOI SUR LES LANGUES OFFICIELLES

[1] Dans ce rapport, le terme « institution fédérale » s'entend de toutes les institutions du Parlement ou du gouvernement du Canada qui sont assujetties à la *Loi sur les langues officielles*, c'est-à-dire les ministères, les agences, les sociétés d'État et les organismes, y compris ceux qui ont été privatisés (tels qu'Air Canada), sauf où le contraire est expressément indiqué.



1

CHAPITRE **UN**
MODIFICATION DE LA *LOI* – UN HEUREUX BOULEVERSEMENT

Le chapitre suivant poursuit une réflexion entamée il y a quelque temps sur la gouvernance des langues officielles. En bref, il s'agit d'avancer des idées sur les rapports entre les acteurs gouvernementaux et non gouvernementaux en matière de langues officielles, et de voir en quoi le citoyen et la citoyenne peuvent devenir parties prenantes à l'élaboration des politiques qui les touchent. L'établissement de moyens efficaces de consultation entre le gouvernement et les communautés de langue officielle et les autres acteurs intéressés à la dualité linguistique est d'ailleurs une exigence plus claire découlant des modifications apportées à la partie VII de la *Loi*.

Au chapitre 3, il est question du cadre réglementaire des langues officielles. Compte tenu du plafonnement dans la prestation des services au public et de la stagnation en matière de langue de travail, comme le démontre la seconde partie du rapport, la commissaire estime qu'il est temps de revoir le cadre réglementaire ou administratif qui guide l'action des institutions fédérales. La commissaire y souligne les principales lacunes de ce cadre et les principes qui devraient guider le gouvernement dans la modernisation du *Règlement sur les langues officielles – communications avec le public et prestation des services*. Elle recommande aussi au gouvernement d'examiner la pertinence d'adopter une nouvelle réglementation visant à préciser la mise en œuvre des obligations prévues par les autres parties de la *Loi*.

Le renforcement de la portée de la partie VII signifie que le gouvernement et ses institutions auront une meilleure connaissance de la situation des communautés de langue officielle afin d'adopter des politiques tenant compte de leurs besoins. Le quatrième chapitre formule donc des observations sur la notion de vitalité des communautés de langue officielle en situation minoritaire : notre capacité à reconnaître les facteurs de vitalité, à les évaluer et à trouver les moyens de renforcer cette capacité au sein de nos communautés.

La dualité linguistique et la diversité culturelle sont des caractéristiques fondamentales de la société canadienne. Il est essentiel que ces valeurs guident l'action du gouvernement dans tous les domaines. Le chapitre 5 porte ainsi sur une réflexion d'une meilleure intégration de la dualité linguistique et de la diversité culturelle dans le cadre de la gouvernance de la société canadienne.

La seconde partie du rapport traite des questions de conformité à la *Loi* et du rôle de la commissaire à cet égard : ombudsman linguistique et vérificatrice.

Le chapitre 6 s'attarde au rendement des institutions clés dans la gestion des langues officielles. Il est notamment question du rôle des institutions clés et du *Plan d'action pour les langues officielles* et de son Rapport de mi-parcours. Le chapitre 7 présente le Bulletin de rendement des institutions fédérales et le Palmarès des belles réussites. Enfin, le chapitre 8 présente une analyse des plaintes reçues et des vérifications et suivis effectués au cours de l'exercice.

En somme, ce dernier rapport annuel de la commissaire est à double versant. D'abord, il se tourne indéniablement vers l'avenir en posant un certain nombre de repères et en ouvrant la voie vers des pistes de renouveau et de consolidation. Ensuite, il pose un regard sur le passé récent en appréciant le travail et en évaluant le rendement de certaines institutions fédérales durant l'exercice 2005-2006.

INTRODUCTION

Le Rapport annuel 2005-2006 marque la fin du parcours de Dyane Adam au poste de commissaire aux langues officielles, mais il annonce également la perspective d'un vent nouveau.

La commissaire termine donc un mandat de sept ans. À la charnière de deux millénaires, cette période se sera décidément déroulée sous le signe de changements accélérés, tant au sein de la société canadienne qu'ailleurs dans le monde.

Dès son arrivée en poste, la commissaire donnait le ton à son mandat en indiquant le manque flagrant d'engagement et de leadership du gouvernement du Canada en matière de langues officielles et en signalant les reculs engendrés par ses réorganisations successives. Elle faisait état de progrès superficiels et non durables, et elle dénonçait les lacunes et l'inertie.

La commissaire constatait donc un urgent besoin d'agir. Il fallait dorénavant miser sur des changements culturels au sein de la fonction publique et de l'ensemble de la société canadienne pour que s'y propage cette valeur fondamentale canadienne qu'est la dualité linguistique. Dans son esprit, le Commissariat devait accentuer ses efforts et prendre un rôle plus prépondérant d'agent principal de ce changement. Pour guider le travail du Commissariat, elle mettait donc de l'avant certains dossiers phares. Des dossiers qui, pour elle, s'avéraient incontournables pour l'épanouissement des communautés de langue officielle au Canada et pour faire progresser le pays vers l'égalité réelle du français et de l'anglais.

Parmi ces dossiers, il était notamment question de rendre plus complète et efficace **la mise en œuvre de la *Loi sur les langues officielles* (la *Loi*)** et de déclencher des actions réparatrices à l'endroit des communautés, en vue de faire respecter **les droits à l'instruction dans la langue de la minorité**. La promotion de l'**égalité du français et de l'anglais dans la société**, la **santé** et les **services sociaux,** et la **jeunesse** figuraient également parmi les dossiers importants de la commissaire, tout comme l'**immigration** et le **développement économique.**

Ces dossiers ont été au centre de l'action de la commissaire tout au long de son mandat. Et plusieurs d'entre eux ont porté fruit comme en témoigne éloquemment le *Plan d'action pour les langues officielles* de 2003. En effet, le Plan d'action a repris bon nombre des thèmes abordés par la commissaire au début de son mandat. Quant à l'adoption récente du projet de loi S-3, nul doute que les interventions répétées de la commissaire visant à clarifier les obligations des institutions fédérales à l'égard de la partie VII de la *Loi* ont aussi joué dans la balance.

De façon globale, les dossiers phares sont toujours d'actualité, et il en sera question ici. Depuis l'adoption de la *Loi*, il y a plus de 35 ans, beaucoup a été accompli dans le dossier des langues officielles, mais le chemin à parcourir demeure tout aussi important.

Mais ce rapport se présente également dans le contexte d'un paysage linguistique et culturel en pleine métamorphose. Mondialisation, ère de l'information, société du savoir, innovations, autant de notions qui nous rappellent la puissance sans cesse croissante de certaines forces en présence. La composition linguistique de notre pays évolue, elle aussi, tout comme l'incidence des mariages mixtes entre francophones et anglophones, l'influence des nouveaux arrivants, le profil démographique des régions rurales et urbaines et le rôle accru des provinces et des territoires dans le développement des communautés. Ces réalités revêtent une importance primordiale pour l'avenir des politiques linguistiques du pays.

La première partie de ce rapport se compose de cinq chapitres. Tout d'abord, au premier chapitre, il est question des modifications apportées à la partie VII de la *Loi* et de leur importance historique pour le développement des communautés de langue officielle et pour la progression vers l'égalité de statut et d'usage du français et de l'anglais au sein de la société canadienne.

CHAPITRE CINQ : DUALITÉ LINGUISTIQUE, DIVERSITÉ CULTURELLE ET LE CANADA DU 21e SIÈCLE 43
Un pays qui s'étend devant nous 43
Un Canada de dualité linguistique et de diversité culturelle 44
Un Canada changeant 47
Leadership et gouvernance 48

ASSURANCE DE LA CONFORMITÉ 53

CHAPITRE SIX : BILAN DE MI-PARCOURS DU PLAN D'ACTION ET RÔLES DES INSTITUTIONS CLÉS DANS LA GESTION DES LANGUES OFFICIELLES 57
Introduction 57
Le Plan d'action et son Bilan de mi-parcours 57
Appréciation des institutions clés 60
Conclusion 62

CHAPITRE SEPT : BULLETIN DE RENDEMENT DES INSTITUTIONS ET BELLES RÉUSSITES 65
Introduction 65
Le bulletin de rendement des institutions fédérales 65
Portefeuille : Économie-transport-sécurité 67
Portefeuille : Social-culturel-autres institutions 70
Palmarès des belles réussites pour 2005-2006 78

CHAPITRE HUIT : ENQUÊTES ET VÉRIFICATIONS 85
Introduction 85
Analyse des plaintes 85
Analyse thématique des plaintes 89
Vérifications et suivis 94
Conclusion 96

CONCLUSION 99
Le mot de la fin 100

INDEX 103

TABLE DES MATIÈRES

SOMMAIRE i

INTRODUCTION 1

CHAPITRE UN : MODIFICATION DE LA *LOI* – UN HEUREUX BOULEVERSEMENT 3

Projet de loi S-3 : un long et laborieux parcours 6

Pourquoi a-t-il fallu modifier la partie VII? 8

Le virage à prendre 9

Conclusion 10

CHAPITRE DEUX : GOUVERNANCE HORIZONTALE 13

Vers une concertation accrue dans le domaine des langues officielles 13

Les avantages de la gouvernance horizontale 14

Les principaux mécanismes et instances de gouvernance horizontale 14

L'horizontalité interne : la collaboration interministérielle en devenir 15

Les défis de la gouvernance horizontale 17

Gouvernance avec les communautés : les principes de base 18

Principes de base d'une concertation efficace 19

Conclusion 21

CHAPITRE TROIS : VERS UNE NOUVELLE RÉGLEMENTATION DES LANGUES OFFICIELLES 25

Remettre les pendules à l'heure 25

Le cadre réglementaire actuel 26

Le *Règlement* de 1992 : inadapté à la réalité contemporaine 26

Les problèmes d'application de critères numériques 27

Vers une réglementation plus cohérente et efficace 29

Principes directeurs qui devraient inspirer une nouvelle réglementation en matière de langues officielles 30

Conclusion 31

CHAPITRE QUATRE : ÉVALUER LA VITALITÉ DES COMMUNAUTÉS 35

Mise en contexte 35

Communauté 36

Vitalité 36

L'évaluation de la vitalité et ses indicateurs 37

Les parties prenantes 39

Pistes d'action 40

Pour jouer pleinement leur rôle dans le dossier des langues officielles, les institutions fédérales doivent remplir les obligations que leur confère la *Loi sur les langues officielles*. À partir des études et des vérifications réalisées au cours de l'année 2005-2006, il semble que l'appareil gouvernemental réussit à mettre en place des plans et certains processus administratifs pour satisfaire à ses obligations. Mais, si les moyens sont en place, les progrès en termes de résultats ne sont toujours pas suffisants. L'observateur un tant soit peu attentif découvre vite que la dualité linguistique n'est toujours pas véritablement intégrée à la culture organisationnelle de la plupart des institutions publiques. En matière de service au public, par exemple, on constate un plafonnement, et même, dans certains cas, une détérioration de la qualité du service. Similairement, en ce qui concerne la langue de travail, on semble incapable de franchir de nouveaux seuils de rendement, si bien qu'on ne saurait encore parler d'égalité de traitement des deux groupes linguistiques.

En ce qui concerne le *Plan d'action pour les langues officielles*, ce rapport souligne qu'il donne lieu à des progrès variables selon les secteurs et les communautés linguistiques visées. À mi-parcours, certains secteurs, dont la santé, enregistrent des résultats tangibles, alors que d'autres, tel l'éducation, accusent des retards significatifs. Pour réaliser les objectifs de la politique linguistique canadienne dont ceux du Plan d'action, il faut pouvoir compter sur un leadership politique et administratif rehaussé.

La commissaire formule les quatre recommandations qui suivent pour faire progresser le Canada vers l'égalité réelle de ses deux langues officielles.

RECOMMANDATIONS

Que la ministre des Langues officielles s'assure de l'efficacité des mécanismes de gouvernance horizontale en s'inspirant des principes de base éprouvés, dont le partage du savoir et des ressources, la confiance mutuelle entre les acteurs et une saine gestion.

Que le président du Conseil du Trésor, dans le but de doter le gouvernement d'une réglementation en matière de langues officielles qui soit adaptée, cohérente et efficace :

- modernise le *Règlement sur les langues officielles – communications avec le public et prestation des services* de façon à permettre aux Canadiennes et aux Canadiens de recevoir des services de qualité égale dans la langue officielle de leur choix;
- examine la pertinence d'adopter une nouvelle réglementation visant à préciser la mise en œuvre des obligations prévues par les autres parties de la *Loi sur les langues officielles*, notamment les parties V et VII.

Que la ministre des Langues officielles s'assure que toutes les institutions fédérales, dans le cadre de leurs mandats respectifs, se donnent une stratégie visant à favoriser la vitalité des communautés de langue officielle en situation minoritaire en tenant compte des éléments suivants :

- élaborer, avec la participation active et continue des communautés, des indicateurs de la vitalité des communautés qui correspondent à leurs besoins;
- se doter de moyens de collecte de données et de diffusion de la recherche sur la vitalité visant à informer les autres institutions fédérales, les communautés et les autres partenaires;
- démontrer de quelle façon elles tiennent compte du développement et de l'épanouissement des communautés dans leurs politiques et leurs programmes, et dans leurs plans de recherche;
- évaluer leurs programmes en tenant compte des résultats sur le développement des communautés de langue officielle;
- accorder une attention particulière aux organismes subventionnaires fédéraux de recherche.

Que la ministre des Langues officielles entame un dialogue auprès des divers intervenants de la société canadienne dans le but de déterminer les actions à prendre afin de pleinement intégrer à notre mode de gouvernance les valeurs fondamentales que sont la dualité linguistique et la diversité culturelle et d'en tirer tous les avantages qui en découlent.

SOMMAIRE

La commissaire aux langues officielles présente dans les pages qui suivent son septième et dernier rapport annuel.

Ce rapport aborde bon nombre des dossiers qui ont été au centre de son action tout au long de son mandat. Il s'inscrit donc dans la foulée de ses rapports annuels précédents, dont celui de 2004-2005 qui a permis de faire le bilan de 35 ans depuis l'adoption de la *Loi sur les langues officielles* (la *Loi*). Ce rapport, récapitulatif pour l'essentiel, a notamment démontré que si le chemin parcouru est considérable, ce qui reste à réaliser l'est tout autant.

Contrairement au rapport 2004-2005, le présent document se veut surtout prospectif. Il consacre presque toute sa première partie aux enjeux d'avenir du dossier des langues officielles. En ce sens, il perpétue le rôle d'agent de changement que la commissaire a voulu donner à sa fonction tout au long de son mandat.

Ce rapport a comme toile de fond un Canada en mutation. L'apport toujours grandissant des nouveaux Canadiens et Canadiennes, comme bien d'autres influences intérieures et étrangères, change l'air du temps. Cela dit, la dualité linguistique est plus que jamais enracinée comme valeur fondamentale du pays. Au même titre que la diversité culturelle, elle est un trait de base de la personnalité et de l'identité canadiennes contemporaines. Mais ce rapport révèle que les décisions et les actions des leaders politiques et administratifs de l'État ne souscrivent pas toujours à cette valeur centrale de la société, de sorte que l'égalité du français et de l'anglais est encore loin d'être atteinte. De plus, les actions des acteurs gouvernementaux se limitent encore trop souvent à se conformer à la lettre de la *Loi* plutôt qu'à son objet. De toute évidence, le gouvernement fédéral doit revoir son approche pour pleinement intégrer la dualité linguistique à toutes ses activités, tant au Canada qu'à l'étranger. Et la société canadienne doit en tirer le maximum d'avantages. Comme la diversité culturelle, on doit voir en elle une source de renforcement de notre société.

Il est vrai que l'appareil fédéral et les communautés de langue officielle en situation minoritaire disposent désormais de meilleurs outils législatifs pour construire l'avenir de la dualité linguistique. Adopté en novembre 2005 après un long parcours, le projet de loi S-3 est venu renforcer la *Loi sur les langues officielles* en imposant de nouvelles obligations à l'ensemble des institutions fédérales. Elles doivent désormais chercher à mieux outiller les acteurs et à donner aux communautés un nouvel élan vers une plus grande vitalité. Les institutions fédérales doivent aussi se montrer plus actives pour assurer la promotion du français et de l'anglais au sein de la société canadienne. Occasion de changement s'il en est une, l'adoption du projet de loi S-3 permet de fonder de nouveaux espoirs dans le dossier des langues officielles.

Les institutions fédérales doivent également agir de façon plus coordonnée, offrir un leadership plus cohérent et se montrer plus à l'écoute des besoins de développement et d'épanouissement des communautés de langue officielle en situation minoritaire en mettant en place de nouveaux mécanismes de gouvernance. La gouvernance horizontale compte parmi les moyens qui peuvent agir à la fois sur le développement des communautés et sur la promotion de la dualité linguistique. Elle donne lieu à des rapports plus efficaces entre l'administration fédérale et les acteurs de la société civile. Elle favorise aussi une véritable concertation et une meilleure participation des acteurs à l'édification d'un Canada uni et prospère.

Par ailleurs, dans la foulée des modifications récentes à la *Loi*, il y a lieu de rouvrir la discussion sur le cadre réglementaire des langues officielles. Le *Règlement de 1992 (communications avec le public et prestation des services)* a fait son temps et ne colle plus à la réalité contemporaine. Il faut voir en sa modernisation un moyen de pallier le plafonnement actuel en matière de services aux citoyens et aux citoyennes dans la langue officielle de leur choix. Outre la modernisation du *Règlement de 1992*, il y a lieu de songer à la pertinence d'adopter une nouvelle réglementation visant à préciser la mise en œuvre des obligations prévues par les autres parties de la *Loi*.

RAPPORT ANNUEL 2005-2006



LES LANGUES OFFICIELLES AU CANADA :

Le tournant à prendre

MONSIEUR LE PRÉSIDENT DE LA CHAMBRE DES COMMUNES
Ottawa

Monsieur le Président,

Conformément à l'article 66 de la *Loi sur les langues officielles*, je soumets au Parlement, par votre intermédiaire, le rapport annuel du commissaire aux langues officielles qui se rapporte à la période du 1er avril 2005 au 31 mars 2006.

La commissaire aux langues officielles,



Dyane Adam

MONSIEUR LE PRÉSIDENT DU SÉNAT
Ottawa

Monsieur le Président,

Conformément à l'article 66 de la *Loi sur les langues officielles*, je soumets au Parlement, par votre intermédiaire, le rapport annuel du commissaire aux langues officielles qui se rapporte à la période du 1er avril 2005 au 31 mars 2006.

La commissaire aux langues officielles,



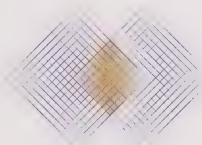
Dyane Adam



« *On se souviendra de la dernière année comme une année marquante pour les langues officielles au Canada. En effet, les modifications apportées en novembre 2005 à la* Loi sur les langues officielles *annoncent le virage que doit prendre le gouvernement du Canada pour favoriser le développement des deux communautés de langue officielle et faire la promotion de la dualité linguistique canadienne. Mais la mise en œuvre de ces changements législatifs ne sont qu'un aspect du défi que doivent maintenant relever le gouvernement et la fonction publique pour prendre acte de l'évolution de la société canadienne au cours des dernières décennies. Dans ce dernier rapport annuel de mon mandat, j'évalue donc le rendement des institutions gouvernementales tout en jetant un regard vers les transformations qui devront s'opérer pour permettre au Canada de poursuivre sa route vers l'égalité des deux communautés linguistiques.* »

LE TISSU SOCIAL CANADIEN

Un tissu est fait de nombreux fils. Les citoyens et citoyennes de ce pays, qui parlent le français ou l'anglais et ont des racines ethnoculturelles fort diverses, forment un tissu social que l'on appelle le Canada. Le tissu doré au centre symbolise la rencontre de nos deux collectivités linguistiques et la richesse de leur dialogue.



Les personnes qui portent l'épinglette du Commissariat aux langues officielles témoignent de leur engagement à promouvoir des relations humaines harmonieuses entre les composantes francophone et anglophone du tissu social canadien.

Pour communiquer avec le
Commissariat aux langues officielles,
composez sans frais le 1 877 996-6368.

Illustrations de Bado

© Ministre des Travaux publics et des Services gouvernementaux Canada 2006

No de cat.: SF1-2006
ISBN : 0-662-49172-6

Pour une liste des erreurs ou omissions dans la présente publication
trouvées après impression, veuillez visiter notre site Web à l'adresse
www.ocol-clo.gc.ca.

Imprimé sur
du papier recyclé



Commissariat aux langues officielles

Office of the Commissioner of Official Languages

RAPPORT ANNUEL 2005-2006



LES LANGUES OFFICIELLES AU CANADA :
Le tournant à prendre

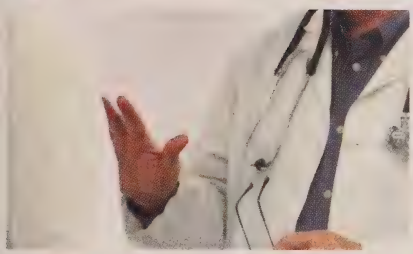
Office of the Commissioner of Official Languages
Commissariat aux langues officielles

CA1
OL
- A56





2006-2007



ANNUAL REPORT













To reach the Office of the
Commissioner of Official Languages,
dial toll-free 1-877-996-6368

© Minister of Public Works and Government Services Canada 2007

Cat. No.: SF1-2007
ISBN: 978-0-662-69801-2

For a listing of any errors or omissions in this publication found
subsequent to printing, please visit our Web site at www.ocol-clo.gc.ca.

Printed on
recycled paper



Government
Publications

THE SPEAKER OF THE SENATE

Ottawa

Mr. Speaker,

Pursuant to section 66 of the *Official Languages Act*, I hereby submit to Parliament, through your good offices, the annual report of the Commissioner of Official Languages covering the period from April 1, 2006 to March 31, 2007.

Yours respectfully,

Graham Fraser



THE SPEAKER OF THE HOUSE OF COMMONS

Ottawa

Mr. Speaker,

Pursuant to section 66 of the *Official Languages Act*, I hereby submit to Parliament, through your good offices, the annual report of the Commissioner of Official Languages covering the period from April 1, 2006 to March 31, 2007.

Yours respectfully,



Graham Fraser



Office of the Commissioner of Official Languages

Commissariat aux langues officielles

2006-2007

ANNUAL REPORT

Table of contents

Summary I

Foreword: Building Bridges V

Chapter 1: Overview of the implementation of the *Official Languages Act* 3

Introduction 3

Implementation of Part VII 4

Awareness in federal institutions 4

Awareness in communities 5

Promotion of linguistic duality 5

Budget cuts 6

New compliance issues with Part VII 6

Observations on the implementation of Parts IV and V 7

Minimalism 7

Incongruity 9

The paradox of leadership 9

Official languages in the provinces and territories: Notable events 10

Conclusion 10

Chapter 2: Towards a more integrated management of official languages 13
Introduction 13
Action Plan for Official Languages 13
Final stage of the Action Plan 13
The federal government's ever-changing commitment 14
Summary of activities and results 14
Access to health care in the language of the minority 14
Recruitment and retention of immigrants in Francophone minority communities 14
Access to justice in both official languages 15
Education in the language of the minority 15
Second-language instruction 15
Early childhood 15
Literacy training 16
Economic development and workforce training 16
Language of work and language of service 17
Beyond 2008 18
Governance of the Official Languages Program 18
Changes to the governance of official languages 20
Conclusion 21

Chapter 3: "Positive measures"—A unique opportunity 25
Introduction 25
"Positive measures" and the promotion of linguistic duality 26
Three visions of linguistic duality in contemporary Canada 26
Symbols, images and the expression of Canadian citizenship and identity 28
Reflecting linguistic duality abroad 28
Seeing each other, getting to know each other and learning from each other through institutions 28
Linguistic duality and diversity 29
Development of skills and human resources, inter-provincial mobility and Canadian economic unity 29
Promotion of linguistic duality within the federal government 29
Essential contribution from other stakeholders 30

"Positives measures" and community vitality 30
What are the communities saying? 31
Community vitality indicators: Lessons learned over the year 31
Translating government commitments into action: Principles for implementing the amended Part VII 32
Principle 1—A proactive and systematic approach and a targeted treatment (Part VII "reflex") 32
Principle 2—The active participation of Canadians 33
Principle 3—A continuous process for improving the programs and policies related to Part VII 34
Mechanisms for facilitating the implementation of the amended Part VII 35
Accountability mechanisms 35
Process for designating institutions that have a significant impact on community vitality 36
Conclusion 37

Chapter 4: Performance report cards and success stories 41

Introduction 41
Performance report cards 41
Methodology 41
Greater emphasis on results 42
Amendments to the *Official Languages Act* regarding the advancement of English and French 42
Presentation of results 42
Findings and analysis 46
Program management 46
Service to the public 46
Results from the field: Analysis of observation results 46
Language of work 49
Equitable participation 53
Advancement of English and French 53
General observations 53
Success stories 54
Promoting the federal administration as a bilingual workplace 54
Using English and French in the workplace 54
Improving service delivery to the public in the language of the minority 55
Promoting English and French 55

Chapter 5: Investigations and audits 61
Introduction 61
Analysis of complaints 61
Complaints received in 2006–2007 61
Complaint investigation process 62
Analysis of complaints 62
Ten most frequently implicated institutions 62
Admissible complaints by main category 64
Communications with and Services to the Public (Part IV) 66
Language of Work (Part V) 66
Equitable Participation (Part VI) 66
Advancement of English and French (Part VII) 66
Language requirements of positions (Part XI–section 91) 67
Information requests 67
Investigation results of particular interest 67
Court interventions 71
Audits and follow-ups 72
Particular issues of compliance with the *Official Languages Act* 74
Proactive interventions 75
Conclusion 75

Conclusion 79

Index 82

Summary



The Commissioner of Official Languages, Graham Fraser, presents in the following pages his first annual report, providing an account of the main activities of the Office of the Commissioner over the last 12 months.

The Commissioner begins with a foreword that sets the tone for his seven-year term. In it, he communicates his vision of official languages in Canada—a vision that evokes the importance and richness of English and French as Canadian languages. The Commissioner envisions a Canada in which both official languages form an integral part of the national identity and dialogue and in which the values of respect, generosity and integrity serve as a foundation for Canadian language policy.

Implementation of the *Official Languages Act*

The *Official Languages Act* (the Act) is the driving force behind the application of the language rights conferred by the *Constitution Act, 1867* and the *Canadian Charter of Rights and Freedoms*. An overview of the implementation of the Act over the past year leads the Commissioner to qualify the federal government's handling of the matter as paradoxical. On the one hand, statements made by the Prime Minister and the Minister for Official Languages are reassuring. Each has affirmed the government's support for linguistic duality as one of the foundations of Canadian society. On the other hand, there has so far been little demonstration of a will to act. Regarding the amended Part VII (Advancement of English and French), for instance, implementation has been spotty and inconsistent. The Commissioner believes that the federal administration is still having difficulty understanding the scope of the governmental obligations that ensue from the legislative amendment. Furthermore, as regards the implementation of Parts IV (Communications with and Services to the Public) and V (Language of Work) of the Act, the results are mixed.

More uniform management of official languages

The federal government's choices regarding management of the Official Languages Program play a significant role in the achievement of substantive language equality. Consequently, this report examines the management and structure of the Program.

The Commissioner noted that concrete results are starting to show in many areas targeted by the *Action Plan for Official Languages*. Health, immigration and access to justice in both official languages are some of the areas in which the most progress has been made. For a number of other areas, including early childhood, workforce training and economic development—areas that are nonetheless

critical to the vitality of official language communities—results have been much less convincing. Real progress also remains to be made on initiatives involving language of work and service to the public. In addition, the level of bilingualism in the federal public service is advancing slowly, particularly among senior public servants. As for education (education in the language of the minority and second-language instruction), concrete results are still unknown.

Despite the initial apathy of certain institutions and occasionally inadequate coordination, the *Action Plan for Official Languages* has proved largely successful. In particular, it has given the official languages policy new momentum and helped offset the effects of the budget cuts experienced by official language minority communities in recent years.

In 2006, major changes were made to the structure of official language governance. These modifications are a source of concern for the Commissioner, who remains unconvinced of their validity. He wonders whether the changes will truly improve the way official languages are managed. The Commissioner therefore intends to follow this reform closely.

Positive measures: Off to a slow start

The concept of "positive measures" as set out in the amended Part VII of the Act brings fresh hope to official language communities, which rightfully expect a more proactive management of official languages by the federal government and its institutions.

As chief architect of the official languages policy, the federal government is committed to taking "positive measures" with a view of "fostering the full recognition and use of both English and French in Canadian society." While the notion may at times be difficult to define, the promotion of linguistic duality is the responsibility of every federal institution. Each one must help shape it.

The government is also committed to taking "positive measures" to enhance "the vitality of the English and French linguistic minority communities in Canada and supporting and assisting their development." Studies by the Office of the Commissioner show that official language communities have expectations toward federal institutions in this respect. The Commissioner has developed three principles that will help the federal government understand the meaning of "positive measures" better. These principles can be summarized as follows: a proactive and systematic approach and targeted treatment (the Part VII "reflex"), active participation by all Canadians, and a constant improvement process for the policies and programs according to Part VII.

Successful implementation of Part VII also depends on sound accountability mechanisms. More needs to be done in this respect. Canadian Heritage in particular must assume greater responsibility by focusing more on institutions' results when they receive reports from them.



Compliance assurance

The Commissioner gives a somewhat mixed assessment of the compliance activities that have been carried out over the past year in relation to the Act. On the one hand, he is pleased to note that, at the program management level, commitment to official languages is more evident in key institutional documents. He also notes an increase in the number of senior executives that meet the language requirements of their positions in the departments that were evaluated. As in previous years, the institutions obtained very good results this year in the area of equitable participation.

On the other hand, the findings also bring to light some serious weaknesses. Active offer by staff, a legal obligation, is an area of particular concern. The findings show that an active offer is only made one time out of ten, a situation the Commissioner considers completely unacceptable.



Recommendations

The Commissioner recommends that the Minister for Official Languages, in cooperation with the communities, provinces and territories, create an initiative, over the coming year, that will succeed the *Action Plan for Official Languages* and consolidate what has been gained. During the design process, the federal government must carefully consider expanding the scope of the Action Plan to include, in particular, arts and culture, youth initiatives and new measures for promoting linguistic duality.

The Commissioner recommends that the Minister for Official Languages review the *Official Languages Accountability and Coordination Framework*, not only in light of the changes made to official language governance, but also to better reflect the obligations and responsabilities of federal institutions following the legislative amendments of November 2005.

The Commissioner recommends that the Minister for Official Languages ensure Canadian Heritage review its accountability mechanisms for the implementation of sections 41 and 42 of the Act in order to place more emphasis on results.

The Commissioner recommends that the Minister for Official Languages ensure Canadian Heritage take a more transparent approach in the implementation of section 41 of the Act when determining the institutions that have the most significant impact on communities and on the promotion of linguistic duality.

The Commissioner recommends that deputy heads in federal institutions ensure that front-line employees and all agents who respond to client enquiries actively offer services in both official languages at first contact in order to enhance the use of the public's official language of choice.



Foreword

Graham Fraser

Building Bridges

Annual reports, as every investor knows, contain their share of inflated narrative. Reports by commissioners of official languages are different. Part mission statement, part report card, they have the formidable task of summarizing the highly complex and changing landscape of language policy in Canada, assessing progress (or lack thereof) in achieving objectives and making recommendations as to how the goals of government policy can be achieved. This report is unusual in two respects. To begin with, it is my first, and like my five predecessors, I will try to set some long-term goals and objectives as I begin my seven-year mandate. Secondly, I was Commissioner only for a few of the 12 months that it covers.

The simplest—and hardest—question I have been asked, after leaving journalism and assuming the responsibilities of Commissioner, has been, "What is your vision? What do you want to accomplish over your seven-year mandate?" The short answer is that I want English and French to be fully appreciated, not as foreign languages, but as Canadian languages: central elements of Canadian identity that are critical to the national discourse.

I want the federal government to meet its responsibilities. Over the last four decades, we have invested substantially in language policy, and yet it remains misunderstood. We have built the elements of a language policy that can work, and yet the pieces are poorly connected, creating a system that is often dysfunctional. I think that the primary value underpinning Canadian language policy should be respect: respect for both official languages, for unilingual Canadians and for minority language communities; respect for citizens, taxpayers, parliamentarians and public servants.

Canadian language policies are rights-based, but they are also values-based. In a recently published book, McGill University law professor William Tetley described the fundamental values at stake—values I consider critical to the mandate I have undertaken as Commissioner of Official Languages: respect, generosity and integrity.[1]

When I appeared before the parliamentary committees that considered my nomination as Commissioner, I described the job as part cheerleader, part nag. Indeed, the functions of the office as defined by the *Official Languages Act* (the Act) fall into the two categories of promotion and protection. However, stressing the duality of these two fundamental elements amounts to an overly simplistic view of the Act and the role of the Commissioner's office. In reality, promotion and protection are closely entwined. It is true that an ombudsman function exists to respond to complaints and investigate them fully; to audit departments and agencies to monitor whether

[1] William Tetley, *The October Crisis, 1970: An Insider's View* (Montréal: McGill-Queen's University Press, 2007), p. xxviii.

their responsibilities under the Act have been met; and to use the Commissioner's powers of judicial intervention—but all of those activities also involve the promotion of the spirit as well as the letter of the Act. And while it is true that there is an educational function, a mediator's role and a monitoring process, those activities, in leading to a better understanding of the policy, lead to compliance with the Act. It is a virtuous circle: each activity reinforces the others.

Some people have asked me whether I intend to use carrots or sticks. Others have asked whether I intend to emphasize the "insider" functions of the position to deal with legislators and opinion leaders, or the "outsider" aspects to use the considerable investigative and judicial powers of the Commissioner to ensure compliance with the Act. In his very first report, Keith Spicer described these choices as such, and wondered, "Should the Commissioner be Machiavelli or Maigret? Don Quixote or Dr. Kildare?" In some ways, those choices still exist. However, the Commissioner must be prepared to play all of these roles: behind-the-scenes political actor, impartial investigator, crusading idealist and empathetic listener. Rather than emphasizing one role over another—stressing the ombudsman function rather than the educational and promotional responsibilities, for example—I hope to integrate the different aspects of the job to advance the status of English and French in Canada and ensure equal status between the two languages in federal institutions and, more widely, in Canadian life.

I have always found it useful to go back to basics. Forty years ago this fall, Pierre Trudeau, then Minister of Justice, laid out the fundamental principles of language rights: the right to learn and the right to use. The entire edifice of language rights that has since been created—the Act (1969), the *Canadian Charter of Rights and Freedoms* (1982) and the amended versions of the Act (1988 and 2005)—rests on those two very simple but quite sweeping principles: the right to learn and the right to use.

This year marks the 25th anniversary of the *Canadian Charter of Rights and Freedoms*. During the last quarter century, the Charter has introduced a critical, but not the sole, voice into a Canadian conversation about language that has lasted 45 years. Language rights have developed and advanced in Canada over the last quarter century through an elaborate three-way discussion between the Canadian Parliament—often engaged in its own dialogue with, first, the Royal Commission on Bilingualism and Biculturalism and then the Commissioner of Official Languages—the provinces and the Canadian courts. It is a conversation during which the Charter, far from Americanizing Canada, has led to a new jurisprudence, building on the critical relationship between Canada's English-speaking and French-speaking communities: a relationship that has defined our past, underpins our present and will continue to shape our future.

Indeed, some of the most eloquent statements about the importance of language as an element of personal and collective identity have emerged, not from Canada's universities or from debates in Parliament, but from Supreme Court decisions. ". . . Language is not merely a means of interpersonal communication and influence. It is not merely a *carrier* of content, whether latent or manifest," the Court wrote in 1988. "Language itself *is* content, a reference for loyalties and animosities, an indicator of social statuses and personal relationships, a marker of situations and topics as well as of the societal goals and the large-scale value-laden arenas of interaction that typify every speech community."[2]

In those words, and in other decisions, the echoes of the Canadian discourse on language, which has included voices as varied as those of André Laurendeau, Marshall McLuhan and Camille Laurin, can be heard. However, this discourse did not begin with the ratification of the Charter in 1982. As far back as the early 1960s, Parliament began to respond to the obvious political, economic and social disparities that existed between English-speaking and French-speaking Canada. In 1962, Créditiste members of Parliament—many of whom spoke no English—complained that the Canadian Parliament was an overwhelmingly English-speaking institution: the Orders of the Day were in English only, the rules of procedure were in English only, the menus in the parliamentary restaurant were in English only and the security guards spoke no French. In 1963, Lester Pearson appointed the Royal Commission on Bilingualism and Biculturalism, which told Canadians in 1965 that Canada was passing through the greatest crisis in its history.

[2] *Ford v. Quebec (Attorney General)*, [1988] 2 S.C.R. 712, at 750.

The Royal Commission addressed the paradox of official bilingualism: a paradox that is still widely misunderstood. An official languages policy does not exist to require everyone to learn two languages—though clearly, if no one is bilingual, the policy cannot succeed. An official languages policy exists for two fundamental reasons: to protect the unilingual and to protect minority language communities. There are four million unilingual French-speaking Canadians in Canada. One of the key reasons that the Act exists is to ensure that they get the same level of service from the federal government as the 20 million unilingual English-speaking Canadians. There are also one million French-speaking Canadians who live in minority communities across Canada and almost one million English-speaking Canadians living in minority communities in Quebec. These communities deserve not only to survive, but also to thrive, and in 2005, Parliament amended the Act for only the second time to require that the government take positive measures to help these communities develop.

The Charter came about as a series of political compromises. Even though the Quebec National Assembly refused to sign the Constitution, section 23 was drawn up in a manner that took into account Quebec's ongoing language debate. The fact that compromise ensued from the three-way dialogue referred to earlier has not diluted the nature of those rights.

The Supreme Court has made it clear that any political compromise involved in reaching decisions involving language rights should not limit those rights. As Supreme Court Justice Michel Bastarache noted, ". . . the political compromise doctrine, by which constitutional language rights ought to be construed narrowly, on account of their origin, has been repudiated and replaced by a generous, purposive approach to the interpretation of language rights."[3]

Justice Bastarache cites three cases that revived and defined language rights, *Reference re Secession of Quebec*,[4] *R.* v. *Beaulac*[5] and *Arsenault-Cameron* v. *Prince Edward Island*,[6] in which sensitivity to the context of language rights was required and the unwritten principle of the protection of minorities was clarified. In *Reference re Secession of Quebec*, the Court stated its position clearly: "We emphasize that the protection of minority rights is itself an independent principle underlying our constitutional order."[7]

The Royal Commission made an observation that has been reiterated by my predecessors: French will only thrive in Canada if it flourishes in Quebec. And French has flourished in Quebec over the years. Rather than undermine or crush that flourishing, as some Quebec nationalists have claimed, federal programs have supported it: through the financing of Radio-Canada, the National Film Board of Canada, Telefilm Canada, the Canada Council for the Arts, the Canadian content and French-language regulations for radio (which have proved immensely beneficial to the French-language music and recording industry), French-language publishing and translation support programs, and the requirements of the Act, which have ensured that federal employees in Quebec and in regions designated bilingual have the right to work in French.

At the same time, English-language culture continues to thrive in Quebec. The extraordinary generation that stretched from F. R. Scott, A. M. Klein and Irving Layton to Mordecai Richler and Leonard Cohen has passed on or left the community. However, the new generation succeeding it includes authors as varied as Rawi Hage, the visual artist and curator whose novel *DeNiro's Game* was nominated for a Giller Prize; William Weintraub, a friend and contemporary of Richler's; widely respected novelists Neil Bissoondath and Trevor Ferguson; successful authors of popular fiction like Louise Penney and Kathy Reichs; and novelist, essayist and literary journalist Joel Yanofsky. Gradually, the role of English-language culture in Quebec is gaining official recognition from the linguistic majority. Essayist and poet David Solway won the Grand Prix du Livre de Montréal, and Mavis Gallant was the first Quebec Anglophone to be awarded the Prix Athanase-David. The Montréal literary festival Blue Metropolis has emerged as an important crossroads of cultural diversity. The international impact of music groups like Arcade Fire and The Dears, the

[3] Michel Bastarache, ed., *Language Rights in Canada*, 2nd edition (Montréal: Éditions Yvon Blais, 2004), pp. 27–28.
[4] *Reference re Secession of Quebec*, [1998] 2 S.C.R. 217.
[5] *R.* v. *Beaulac*, [1999] 1 S.C.R. 768.
[6] *Arsenault-Cameron* v. *Prince Edward Island*, [2000] 1 S.C.R. 3.
[7] *Reference re Secession of Quebec*, [1998] 2 S.C.R. 217, at 80.

continuing musical influence of the McGarrigles (and their expatriate offspring Rufus and Martha Wainwright),the success of cultural events like Pop Montreal and rising music groups like Wolf Parade, The Besnard Lakes and Think About Life continue to demonstrate the edgy vitality of Anglophone popular culture in Quebec.

And while Quebeckers such as playwright and novelist Michel Tremblay, stage and film personality Robert Lepage and filmmaker Denys Arcand are well known throughout the world, we often forget that Francophone culture is equally vibrant throughout all of Canada. For example, New Brunswick native Marie-Jo Thério has enjoyed a successful career in both Canada and Europe; born and raised in Manitoba, world-renowned architect Étienne Gaboury has completed more than 300 projects in Canada and internationally; and Joe Fafard, one of Canada's most famous artists, hails from Saskatchewan and continues to live and work in Regina. Their success has paved the way for up-and-coming performers like Corneille, Stefie Shock and Fredric Gary Comeau, who are increasingly able to reach a wider audience by participating in the large number of festivals held across the country: the Festival du Voyageur began as a celebration of Canada's fur trading and Francophone past and has grown to become one of the country's largest winter festivals, the Festival international du cinéma francophone en Acadie screens films from all over the world and the Festival franco-ontarien is preparing its 32nd edition. These cultural gatherings not only serve as a showcase for Francophone culture, but also encourage non-Francophones to attend and participate, further evidence of the fact that the distinction between English and French is blurred in our country and that Francophone culture belongs to all Canadians.

Since becoming Commissioner on October 17, 2006, I have had the opportunity to witness concrete examples of this cultural vitality first hand. I have travelled across Canada, visiting Vancouver, Saskatoon, Regina, Toronto, Waterloo, Sudbury, Montréal, Moncton, Halifax and Charlottetown. I have met with minority community representatives, visited schools, talked to university administrators and professors, and conversed with federal and provincial officials. I was struck by the variety, diversity and vitality of Canada's official language minority communities. Cultural diversity is a universal phenomenon in Canada, one that occurs in minority communities in much the same way as it occurs in majority communities.

In fact, one of the dramatic changes that has occured in the linguistic landscape is that both Anglophone and Francophone communities are now welcoming newcomers, which was not always the case in the past. These newcomers often realize the importance of linguistic duality to Canada's identity much more quickly than many native-born Canadians do. Indeed, the proof—if proof were needed—of the fact that cultural diversity and linguistic duality are complementary and not contradictory lies in our last two governors-general. Both Michaëlle Jean and Adrienne Clarkson came to Canada as young girls, one from Haiti and the other from Hong Kong; both joined one language community; and both decided that, to truly participate in the Canadian conversation, they would become not just competent, but eloquent, in both official languages.

I also met with the Welsh Language Board in Cardiff and my counterpart, the Irish Official Languages Commissioner, in Galway, and spoke at a language policy conference in Belfast. I was invited to address a conference in Helsinki sponsored by the Finnish Parliament to celebrate its 100th anniversary, and I met with officials in Belgium and at the European Union in Brussels. These meetings made me realize that both Canadian language legislation and the Office of the Commissioner of Official Languages are considered models for the international community and are being closely monitored by other countries.

These visits also reinforced the view that globalization and technological advancements have had a counterintuitive effect on language, culture and identity. While the changes of the late 20th and early 21st century have made English the dominant language for international trade and communications, the determination of minority languages and cultures to develop and grow has increased. I learned in Wales of how the cultural revival of Welsh has led Microsoft to adapt its software for the use of some 600,000 Welsh speakers. In Ireland, I saw how the Commissioner of Official Languages uses the Canadian example to advance the use of Gaelic,

which has been recognized as an official language by the European Union. I also visited an Irish-language school in Belfast that has proven to be one of the most academically successful schools in Northern Ireland.

I came to this position with the sense that language in Canada should be seen through the prism of ecology. Like ecological zones, which are defined by their requirements for water, sunlight, heat or cold, language communities need a certain number of elements in order to thrive. These include education, health care, and cultural and economic resources. Many of these elements have been developed over the last 40 years as part of the nation's ongoing language debate. I have driven across Saskatchewan listening to Radio-Canada on a car radio; I have visited a French-language school in Vancouver whose students spoke 30 languages between them at home; I have attended the Salon du Livre du Grand Sudbury; and in Ottawa and Montréal, I have heard students from immersion programs across Canada engage in vigorous debates in French. None of this was imaginable in the 1960s. The emergence of several solid elements has helped build a language policy that can work.

But there are huge gaps. Many of these elements are badly connected. Parts of the system are dysfunctional. The links essential to a healthy ecological system are lacking, resulting in frustration and wasted investment.

One of the pillars of Canadian language policy is the right to instruction in either official language. Enshrined in section 23 of the *Canadian Charter of Rights and Freedoms*, this right defines who can attend minority-language schools. Subsequent court decisions have fleshed out this right, ensuring that parents can manage and control their educational institutions and programs,[8] that parents are entitled to equal access to schools[9] and that English-speaking parents who attended immersion schools outside of Quebec have the right to send their children to English-language schools in Quebec.[10]

Nevertheless, that right to learn is narrowly defined in terms of the rights of the minority to receive instruction in the language to which they are now constitutionally entitled: a right that was shamefully withheld a century ago and has now been restored. What remains undefined is the right to second-language learning.

Even though public support for bilingualism in Canada remains high, government support for second language instruction, particularly French-language instruction, has waned in some parts of the country. Studies have shown the effects that drastic cuts to the federal government's Official Languages in Education Program and the weakening provincial support for French-language teaching in several provinces have had, in spite of the investments that have been made under the *Action Plan for Official Languages*. Dr. Scott Kissau of the University of Windsor, for example, has documented what he calls "the depreciated status" of French-language teaching in Canada.[11]

At the same time, mastery of a second official language is critical to ensuring that the right to use a chosen official language holds meaning. If medical staff in Quebec cannot speak English, Anglophones in Quebec cannot hope to receive the health services to which they are entitled, be they patients in the veterans' hospital in Sainte-Anne-de-Bellevue or First Nations communities in Northern Quebec (where health care is the federal government's responsibility). If Air Canada personnel cannot speak French, Francophone passengers cannot receive the services they are entitled to. If public servants in bilingual regions are not comfortable using both English and French, then the right to work in the official language of choice is meaningless.

There are four reasons for public servants to master both official languages: to serve the public, who have the right to service in English or French; to serve ministers, who may want to be briefed in the official language of their choice;

[8] See Michael D. Behiels, *Canada's Francophone Minority Communities: Constitutional Renewal and the Winning of School Governance* (Montréal: McGill-Queen's University Press, 2005).

[9] "Substantive equality under s. 23 requires that official language minorities be treated differently, if necessary, according to their particular circumstances and needs, in order to provide a standard of education equivalent to that of the official language majority. Owing to the variety of circumstances encountered in different schools and the demands of a minority language education itself, providing the same form of educational system to the minority and the majority may be impractical and undesirable. Focussing on the individual right to instruction at the expense of the linguistic and cultural rights of the minority community effectively restricts the collective rights of the minority community. A school is the single most important institution for the survival of the official language community, which is itself a true beneficiary under s. 23." *Arsenault-Cameron* v. *Prince Edward Island*, [2000] 1 S.C.R. 3.

[10] *Solski (Tutor of)* v. *Quebec (Attorney General)*, [2005] 1 S.C.R. 201.

[11] Scott Kissau, "The Depreciated Status of FSL Instruction in Canada," *Canadian Journal of Educational Administration and Policy* 44 (August 1, 2005).

to manage other public servants, who have the right to work in English or in French; and, perhaps just as importantly as any of these, to understand the country as a whole. Yet all too often, language requirements in the public service are seen as obligations rather than opportunities, as boxes to be ticked rather than an essential skill, as hoops to be jumped through rather than the ability to communicate. One senior public servant told me that a colleague once said to him, "I just got my C level [the highest language proficiency level required for senior management]—now I'll never have to speak French again!"

In order to effectively participate in the public service and acquire its values and competencies, mastery of both official languages must be seen as a matter of leadership, respect, communication and openness rather than one of regulation, obligation and tests. How can one be a leader without being able to understand or communicate with those one seeks to lead? How can one respect one's employees without communicating with them in the official language of their choice? How can one respect the public without respecting its language rights? How can one respect elected representatives without communicating with them in their preferred official language? Above all else, the key concept is respect.

Being at ease in both official languages is now crucial for political leadership and for reaching the senior levels of the Canadian Forces and the federal public service. Nevertheless, funding for immersion education has been capped: the number of immersion students has remained constant at 300,000 for over a decade, places are often distributed by lottery and many school boards are reluctant to respond to demands for more immersion programs. There is a shortage of French-language teachers. There is a gap between supply and demand. This seems absurd: no school board would dare tell parents that it is too difficult to provide quality instruction in geometry or trigonometry. A slogan for parents seeking quality instruction in French for their children could be "Parity With Algebra!"

At the same time, the organization Canadian Parents for French reports that adolescents are being advised by school counsellors to drop French, since there is no perceived advantage in terms of university admission. The result is a dramatic drop-off in French enrolment as 14-year-olds make rational, pragmatic decisions about their future and their self-interest. Since second-language admission requirements have now been waived by many Canadian English-language universities, there is little incentive for students to remain in French immersion. Indeed, there is a perverse incentive to drop immersion: students who quit French immersion are almost guaranteed higher marks in a less demanding French course, ensuring better chances of admission to the post-secondary institution or training program of their choice.

It seems absurd that the future of English-Canadian bilingualism should rest on the shoulders of 14-year-olds. The federal government is committed to doubling the proportion of bilingual 15-to-19-year-old Anglophones and Francophones from 24 to 50 per cent by 2013. This was one of the key commitments of the 2003 *Action Plan for Official Languages*. In June 2006, the Honourable Josée Verner, Minister for Official Languages, committed to keeping in place the resources necessary to reach this goal, telling the House of Commons Standing Comittee on Official Languages that her government has no intention of ever providing less than what was anticipated in the Action Plan.

In order to achieve these objectives, a number of conditions need to exist. To begin, provinces and school boards must be held accountable for the money they receive from the Official Languages in Education Program—funds transferred to the provinces by the federal government to contribute to second-language education. Incentives are needed to encourage students to stay in French programs, whether the programs are French immersion, intensive French or core French. In addition, universities have to recognize that English and French are Canadian languages, not foreign languages, and provide opportunities for students to maintain or acquire skills in the other official language, whether through classroom instruction, summer jobs or exchange programs. It should be very easy for students to spend the third year of a four-year university program in an institution of the other official language. Too often, university students have told me that they feel they are losing the French they

learned in high school and wonder where they can find a summer job or summer program that would allow them to retain what they have learned. Those programs and that information should be well known and readily available.

Professional programs should recognize the critical importance of language mastery in Canada. However, even public administration programs—which, at least in theory, prepare students for careers in the highest levels of the public service—pay little attention to language requirements. How can young people aspire to positions of leadership in the public sector in Canada without being able to understand the other official language community, with its four million unilingual Francophones on the one hand and 20 million unilingual Anglophones on the other? Surely in a public service where employees have a right to work in the official language of their choice, mastery of both languages is a critical leadership attribute. Nevertheless, it is all too frequently placed in the notional category of losing 10 pounds or reading *War and Peace*: a worthy project to be embarked upon at some later, unspecified time.

To their credit, some Canadian law schools have recognized the importance of Canada's bijural legal system and the critical interaction of the common law tradition with the Civil Code, most notably in the Charter, and have recognized that every piece of federal legislation in Canada is drafted in both languages. But lawyers too often learn only half the law: the English half or the French half.

Journalism schools sometimes pay lip service to the importance of understanding both official languages, but many, if not most, graduates of Canadian journalism schools are unable to cover Francophone politicians speaking to their constituents. Consequently, a significant number of journalists in the Parliamentary Press Gallery require simultaneous interpretation to ensure that the Prime Minister, and all other politicians, are not saying different things in English and French.

These gaps run through Canadian society like ravines, dividing Canadians from each other and their common institutions. My hope is that I can help bridge the gaps between the majority and minority communities, between the minority communities and the government and, in some cases, between the minority communities themselves.

What is my initial environmental assessment of the ecology of language in Canada?

There are some positive signs. In November 2005, all parties except the Bloc Québécois voted to amend the Act so that the federal government would be legally required to take "positive measures" to enhance the vitality of Canada's English and French linguistic minorities and support and assist their development. In the spring of 2006, following the election of a new Conservative government, Minister Verner reiterated her government's support for the amended act. Several government departments are preparing to respond to the Act's new requirements.

Prime Minister Stephen Harper has fully respected the use of both official languages in his own public statements, whether he is in Canada or abroad, whether he is making announcements in Southern Ontario, travelling to foreign countries or participating in G8 meetings. In so doing, he has served as an important role model for other public officials.

However, there have been disturbing signs that other members of government do not take official languages as seriously as the Prime Minister does. In discussions of public service renewal and the need to recruit new employees to replace the generation of senior public servants now approaching retirement, there has been little reference to language as a critical component of leadership. The Official Languages Secretariat was transferred from the Privy Council Office to Canadian Heritage, suggesting that it is now less important, while the Canada School of Public Service is no longer responsible for offering language training.

At the same time, the Finance Minister and the Treasury Board President announced a series of cuts on September 25 whose effect on official languages included the elimination of the Court Challenges Program and the Innovation Fund, which financed new initiatives to encourage the use of both English and French in the public service.

While these actions occurred before I took office, my predecessor described them as a step backward at the time. The 40 complaints that were on my desk when I began my mandate on October 17 have increased to over 100. Without wanting to compromise the current investigation

into those complaints, I will say that I have found it difficult to reconcile the comments made by Minister Verner in the spring and the actions taken by the government in the fall. It should also be mentioned, however, that when the last federal budget was tabled, $30 million in additional funding was announced, which should directly contribute to enhancing the vitality of official language communities. While this is certainly good news, few details are currently available on this subject.

There are other trends that I find worrisome as well. For example, I have already expressed deep concerns about the imbalance between the planned English and French broadcasting of the 2010 Olympics. Also, in the name of efficiency, government regional offices have been transferred from New Brunswick to Nova Scotia—which is to say, from a bilingual to a unilingual region—making it impossible to maintain previously existing language of work rights and much more difficult to deliver services in both languages. The official languages dimension always seems to be easily forgotten, especially when it comes to language of service and communications, and even more so when it comes to language of work. Furthermore, there are plans to sell federal buildings in the National Capital Region, an action that would absolve the tenants in those buildings of their responsibility to provide services in both English and French. Similarly, there are plans to install the National Portrait Gallery in Calgary and the federal government provided national museum status to the planned Human Rights Museum in Winnipeg. I am concerned about the degree to which these national institutions will be able to provide services in both official languages and worried about the apparent lack of consideration for this critical component of our national cultural institutions. In all of these plans, linguistic duality appears to be more of an afterthought than a central aspect of the missions of federal institutions—a notion that implies a dangerous risk of backsliding.

Considerable challenges lie ahead. In the short term, I am determined to ensure the success of the amendments to the Act and see to a spirit of constructive collaboration as government departments and agencies join with minority communities to reflect on the positive measures that can and must be taken to enhance community vitality. In the longer term, I have already taken steps to monitor preparations for the Vancouver 2010 Olympics and to ensure that Canada's linguistic duality is reflected not only in the Games, but also in their broadcasting.

Canada is undergoing a process of rapid change, demographically, economically, socially and culturally. The post-war generation that has shaped Canada's current environment is reaching retirement age, and the challenge of replacing these members of the workforce is immense. Hundreds of thousands of newcomers arrive in Canada every year, attracted by our international reputation for tolerance, openness and generosity. New technologies are transforming how Canadians communicate and how they obtain and share information. Cultures are changing in response to those new technologies.

Language is central to every one of these changes. Ensuring that these changes take Canada's official languages into account is a continuing obligation, and I will be working hard to perpetuate the spirit as well as the letter of the *Official Languages Act* within Canadian society. For Canada to be successful, language policy has to be successful, and I will spare no effort over the next seven years to help achieve that success.

CHAPTER 1

OVERVIEW OF THE IMPLEMENTATION OF THE *OFFICIAL LANGUAGES ACT*

Overview of the implementation of the *Official Languages Act*



Introduction

The *Official Languages Act* (the Act) is a vital instrument for Canada in the transition from neglecting language matters to creating a policy centred on the values of equality, cultural vitality and commitment toward official language minority communities. Today the Act is the driving force behind the implementation of the language rights conferred by the *Constitution Act, 1867* and in the *Canadian Charter of Rights and Freedoms*. If linguistic equality is everyone's business to some extent, the fact remains that it is officially the federal government's responsibility.

This year, the new Commissioner of Official Languages has chosen to dedicate the first chapter of his report to an overview of the implementation of the Act. To do so, he analyzed the work of federal departments that play a key role in the implementation of the Act. He also analyzed the application of the *Action Plan for Official Languages*. The Commissioner assessed the work of 37 federal institutions by examining their performance report cards. His work was further based on an analysis of the complaints received and the audits completed in recent months.

To what degree has the Act been implemented in the last year? First, the situation must be put into context, starting with the government that came into power last year. The newly elected prime minister set an example by speaking French regularly and making frequent reference to the importance of the French language in Canada's history. The government also stated its intention to support the implementation of the Act—a fact that was proclaimed loudly and clearly by the Minister for Official Languages. "I would also like to remind you of the Prime Minister's full, personal commitment to official languages and particularly to the French language, which he uses often. The government's support of linguistic duality, as a foundation of Canadian society, remains unequivocal," she declared.[12]

In spite of this, the Commissioner gives a somewhat mixed assessment of the official languages situation. While

[12] Appearance before the House of Commons Standing Committee on Official Languages of the Honourable Josée Verner, Minister for Official Languages, June 8, 2006.

the federal government can congratulate itself on having adopted a favourable stance on the promotion of official languages, it has not always managed to turn rhetoric into action. There is still a lack of understanding within the federal administration as to how the amended Part VII affects government obligations. Most federal institutions are still unclear on how to give form to these obligations in their respective areas of operation. Yet, to take "positive measures" and truly engage in the dialogue that should ensue, federal institutions must first be able to grasp the concept. Moreover, in terms of the implementation of Parts IV (Communications with and Services to the Public) and V (Language of Work), results were mixed.

This chapter examines these issues. It will begin by addressing the implementation of the amended Part VII (Advancement of English and French) and then continue with an overview of the implementation of Parts IV and V.

Implementation of Part VII

In November 2005, Canadian parliamentarians chose to enhance the Act for the first time since 1988 by amending Part VII. Federal institutions are now obligated to take "positive measures" to translate the government's commitment to promoting linguistic duality and community development into action. This legislative reinforcement ushers in a new era for official languages in Canada.

In practice, Part VII aims first and foremost to allow official language minority communities to enjoy the same benefits from federal policies and programs as the majority community does. Furthermore, in promoting linguistic duality, Part VII aims to give tangible form to the equal status of English and French in Canada. Entitled "Advancement of English and French," Part VII obligates the government in two ways. First, it commits the government to "enhancing the vitality of the English and French linguistic minority communities in Canada and supporting and assisting their development." Second, it imposes the duty of "fostering the full recognition and use of both English and French in Canadian society."

Advancement of English and French

41(1) The Government of Canada is committed to

(a) enhancing the vitality of the English and French linguistic minority communities in Canada and supporting and assisting their development; and

(b) fostering the full recognition and use of both English and French in Canadian society.

41(2) Every federal institution has the duty to ensure that positive measures are taken for the implementation of the commitments under subsection (1). For greater certainty, this implementation shall be carried out while respecting the jurisdiction and powers of the provinces.

41(3) The Governor in Council may make regulations in respect of federal institutions, other than the Senate, House of Commons, Library of Parliament, office of the Senate Ethics Officer or office of the Ethics Commissioner, prescribing the manner in which any duties of those institutions under this part are to be carried out.

Awareness in federal institutions

Canadian Heritage and Justice Canada play key roles in the implementation of Part VII. Canadian Heritage in particular is in charge of coordinating the implementation by federal institutions of the government's commitments set forth in Part VII. For its part, Justice Canada must monitor potentially contentious files and ensure that government policies, programs, initiatives and documents comply with both the Act and the Constitution.

When Part VII was amended, Canadian Heritage, Justice Canada and the Public Service Human Resources Management Agency of Canada set up a work group to

monitor federal institutions in regards to their new obligations. The group is working together to create a guide for institutions on the implementation of section 41, among other things.[13]

The Commissioner also notes that Canadian Heritage and Justice Canada have undertaken substantial efforts to make federal institutions aware of their duties under the amended Part VII. These departments began their efforts the moment the amendment was passed in November 2005. They organized a travelling presentation, which was given to more than 45 federal institutions. Their target audience was official languages champions, departments and Crown corporations, official languages coordinators, federal councils, deputy ministers, regional managers and the management committees of certain federal institutions. For the most part, the presentations were well received, and all those who participated are now aware of the amendments to Part VII.

Nevertheless, the expression "positive measures" is still not completely understood. Information gathered over the course of the year by the Office of the Commissioner indicates that the conduct of many public servants falls short of embodying the will of parliamentarians. While some departments have already created committees and processes to address the issue,[14] it seems that the notion of "positive measures" has yet to be fully absorbed. Many public servants do not know what effect the amended legislation has on their day-to-day activities. Evidence of this can be found in the fact that some have called upon the Office of the Commissioner of Official Languages to answer their questions.

Moreover, an examination of the content of the Canadian Heritage and Justice Canada presentations reveals certain inconsistencies between the messages conveyed to federal institutions and the spirit of the Act. Justice Canada in particular tends to interpret the amendments in a restrictive manner, advising caution above all to federal institutions. Rather than encouraging federal institutions to find creative and innovative solutions to respond to legislative changes, this department has favoured a defensive approach.

Awareness in communities

The Commissioner notes a certain scepticism within official language communities, which have not noticed any changes in the government's actions and attitude since the amendment was passed.

The Commissioner would have liked Canadian Heritage to be more enthusiastic in making the communities aware of the meaning and potential of "positive measures." As coordinator responsible for implementing the government's commitments, the Department has not fully engaged in a dialogue with the official language communities on this subject. The Department should have shown greater leadership in this area.

As a first step towards implementing Part VII, many official language communities would like federal institutions to facilitate dialogue and give them a chance to communicate their expectations.

Promotion of linguistic duality

While many federal institutions have difficulty understanding their obligation to promote community development, they also struggle to implement their obligations in terms of promotion of linguistic duality. In fact, the promotion of linguistic duality has for the most part not been mentioned over the course of the year. From time to time, elected members slip vague references into their speeches regarding the promotion of linguistic duality in the context of the amended Part VII. Canadian Heritage and Justice Canada barely broached the subject in their presentations to federal institutions. Furthermore, several institutions and managers consider Canadian Heritage to be solely responsible for promoting linguistic duality. In short, more than one year after the adoption of the amended Part VII, the situation is far from ideal. This topic will be examined again in Chapter 3.

[13] This guide was not yet available when this report went to press.

[14] As mentioned on page 53 of this report, 13 of the 16 institutions not required by section 41 of the Act to report to Canadian Heritage have now named coordinators responsible for Part VII or have created a committee to coordinate the institution's efforts in order to meet their obligations.

Budget cuts

In September 2006, following an expenditure review, the federal government announced a series of budget cuts aimed at finding savings of $1 billion in 2006–2007 and in 2007–2008. Among the programs and organizations affected were the Court Challenges Program, Status of Women Canada and the Adult Learning, Literacy and Essential Skills Program.

According to the more than 100 individuals and groups who filed complaints with the Office of the Commissioner, some of these measures could conflict with the spirit and the letter of the amended Part VII.

The end of funding to the Court Challenges Program is one of the measures that continues to worry official language communities the most. The Program is well known for having helped numerous individuals and groups pursue their rights in provincial and federal courts. Many official language communities consider the abolishment of this program unacceptable, particularly in view of the new obligations set forth in Part VII of the Act.

The Fédération des communautés francophones et acadienne du Canada (FCFA) filed a petition in Federal Court to have the government's decision to eliminate funding for the Court Challenges Program declared null and void. The FCFA's petition is supported by its entire membership and by many national associations representing language groups and official language communities.



The FCFA feels that the federal government cut funding to the Court Challenges Program without giving sufficient consideration to the impact this decision would have on the development and vitality of official language minority communities and its own commitments towards linguistic minorities under the *Canadian Charter of Rights and Freedoms* and the Act.

The Commissioner is currently investigating this situation. He requested a moratorium on the cancellation of the Court Challenges Program, but the request was denied.

New compliance issues with Part VII

An analysis of complaints received in the past fiscal year reveals a gap between the expectations of official language communities regarding the implementation of "positive measures" and the requirements of federal institutions when delivering programs.

For example, the wording of some complaints filed by official language communities implies that they expect all funding requests for a language-related project to be approved on the grounds that the institution in question is obligated to take "positive measures." The institutions, in turn, tend to be of the opinion that each funding request must be evaluated within the overall context of their mandate. They see "positive measures" as a way of designing policies or delivering programs that would have been created in any case.

The different points of view of certain members of official language communities and the institutions can also be seen in the consultation process. Over the last few months, the Commissioner has noticed a few complaints have been filed that could be described as "pre-emptive." These cases involve individuals or groups who, anticipating that the government might adopt a new measure, immediately file a complaint with the Commissioner because they have not yet been consulted on the subject. In these situations, the institutions argue that no violation of the Act can occur if no action has officially been taken.

The implementation of "positive measures" will be examined in greater detail in Chapter 3, whereas performance report cards and success stories from selected institutions will be discussed in Chapter 4.

Observations on the implementation of Parts IV and V

Each year, the Commissioner closely examines the performance of federal institutions in their implementation of different parts of the Act. His analysis addresses the implementation of Parts IV (Communications with and Services to the Public) and V (Language of Work) in particular.

Part IV establishes that "any member of the public in Canada has the right to communicate with and to receive available services from federal institutions in accordance with this Part" in either official language. It aims primarily to ensure Canadians can fully exercise their constitutional right to receive services of equal quality in the official language of their choice, in accordance with certain established rules.

Part V, in turn, states "English and French are the languages of work in all federal institutions." Thus, each federal institution that has obligations in terms of language of work must provide its employees with the tools and conditions that enable them to carry out their work in the official language of their choice. The institutions are also responsible for maintaining a workplace conducive to the effective use of both official languages.

Parts IV and V are closely interrelated. For example, by creating a work environment in which both official languages are respected and by employing a bilingual workforce, federal institutions can offer services in both official languages to the public and their staff alike.

Three tendencies emerge from the Commissioner's compliance assurance activities regarding Parts IV and V of the Act: minimalism, incongruity and the paradox of leadership.

Minimalism

Some institutions take a minimalist approach towards their communications with the public and language of work. As such, they flout the letter and spirit of the Act, which are to ensure respect of English and French, the equal status of both languages and the equal rights and privileges as to their use in federal institutions. Within these institutions, administrative convenience and the avoidance of creating precedents seem more important than providing adequate services to the public and employees in bilingual regions.

A striking example of this tendancy is that some institutions, in determining the language requirements of certain positions, seem to set the levels based on regional availability of bilingual personnel rather than on actual job requirements. This practice often results in language requirements that are inadequate for ensuring satisfactory service in both official languages.

In other respects, an analysis of the complaints received during the course of the year reveal prolonged interruptions to the provision of bilingual services in certain federal offices. In these cases, instead of trying to implement permanent solutions to offer services to the public in both official languages, the institutions in question are content to provide the telephone number of another office.

This year, having realized the failure of its universal approach, National Defence adopted a new model under which language requirements are no longer established according to positions, but rather in terms of Canadian Forces units and functions. This federal institution claims that the rationalization of bilingual military resources will allow it to improve its operational capacities and, as a result, better comply with the Act. To implement its system, National Defence had to review the language designations of its military units and functions. It has given itself until 2012 to institute the most important priorities of its *National Defence Official Languages Program Transformation Model.* There are currently too few bilingual military supervisors to create a work environment conducive to the actual use of both official languages in bilingual units. The Commissioner's

investigations, studies and audits reveal that, over an approximately 20-year period, the percentage of bilingual positions occupied by bilingual military personnel has increased only slightly, from 37 to 47 per cent.

A final example: some federal institutions use the services of external suppliers. Often, these third parties are unable to respect the language clauses of their contracts because their employees do not possess adequate language skills. When such situations arise, institutions rarely terminate their contracts, despite being entitled to do so by the language clause. Others fail to put adequate monitoring mechanisms in place or refuse to provide their suppliers with adequate tools under the pretext that they do not want to get involved in their internal affairs.

Some of the regulations and policies of organizations that play an important part in the implementation of the Act may contribute, at least in part, to this minimalism. The Office of the Commissioner has received more than 100 complaints over the years regarding the lack of English or French in the general services provided by some airport authorities. Although these authorities recognize their obligations towards the travelling public (Part IV), they do not consider themselves subject to the same restrictive requirements in their general services (for example, annual reports and announcements in local newspapers for service suppliers). This situation is a result of a lack of clarity in Treasury Board policies.

It is worth noting, once again, that the *Official Languages Regulations—Communications with and Services to the Public* are obsolete.[15] In her 2005–2006 annual report, Commissioner Adam formally recommended that the government revise the regulatory framework and formulated five guiding principles to help the government in its task. Unfortunately, the government's reaction has not lived up to expectations. It should have taken advantage of the opportunity given by the Federal Court judge in *Doucet*, who declared that part of the Regulations are unconstitutional in terms of their application to services offered by the RCMP on the Trans-Canada Highway going through the Amherst region of Nova Scotia. In response to the judgment, the government published proposed amendments in the *Canada Gazette* in October 2006. Since he considered these proposals too minimalist, the Commissioner proposed modifications to the Senate Standing Committee on Official Languages. In addition to supporting the amendments suggested by the Commissioner, the Committee recognized that the Regulations contained weaknesses. The Commissioner congratulates the Senate Committee on the work it has accomplished and intends to return to the subject of reviewing the regulatory framework in the near future.



[15] Note that this is the only regulation that has been adopted under the *Official Languages Act* and that its adoption dates back to 1992.

Language training is also caracterized by minimalism. While some institutions apply the Public Service Human Resources Management Agency of Canada's *Directive on Language Training and Learning Retention* in a relatively satisfactory manner, others do not appear to be making any progress, especially in terms of access to training as part of professional development. Thus, many unilingual employees complain of a lack of training opportunities and tools required to perfect the language skills they need to occupy bilingual positions and advance in their careers in the public service.

Incongruity

Over the past year, the Commissioner has noted the problems of some institutions that, in seeking to respect the spirit of the Act, have found themselves in a somewhat incongruous situation, at least temporarily.

For example, the Commissioner received a series of complaints from employees who were not being supervised in the language of their choice, despite the fact that they occupied bilingual positions in regions designated bilingual. The institution in question made some adjustments by re-evaluating the language requirements of managerial positions and by proceeding to recruit individuals with the required language skills. However, after doing so, unilingual employees from the same institution then filed their own complaints claiming that their rights had been violated under another part of the Act.[16] According to the complaints, these employees claimed they could no longer apply for the managerial jobs in question. Though these complaints were unfounded, the institution was caught in a difficult situation.

The paradox of leadership

Progress on official languages requires leadership. As proof of this, one needs only consider the case of the MERX Internet-based electronic tendering service. The poor quality of the French translations of its invitations to tender has been criticized repeatedly. It took the intervention of parliamentarians and some strongly worded newspaper articles denouncing the situation to make any progress. The departments responsible finally took corrective action by requiring all bid solicitations to be revised by the Translation Bureau.

This story also illustrates how one individual can make all the difference. Thanks to the leadership of the Minister of Public Works and Government Services Canada in recent months, this institution has finally begun to follow through on the numerous recommendations made as a result of several investigations and an audit.

It is unfortunate, however, that 41 years after Lester B. Pearson's language policy was adopted, 37 years after the Act came into effect and 25 years after the *Canadian Charter of Rights and Freedoms* was signed, it still takes a strong leader or bad press to make changes happen. The value of official languages must become entrenched in our collective consciousness and in the organizational culture of federal institutions.



[16] Part VI (Participation of English-Speaking and French-Speaking Canadians)

Like the federal government, the provinces and territories have a profound influence on the development of official language communities and the promotion of linguistic duality. The following are some notable events that took place in the provinces in 2006–2007.

- Under the skillful direction of Nova Scotia's Office of Acadian Affairs, supported by the French-language Services Co-ordinating Committee, the **implementation of the Nova Scotia *French-language Services Act*** has continued to make progress since it came into force in December 2004. Among the notable events that took place during the year following its implementation, the adoption, in December 2006, of a regulation on the provision of services in French is worth highlighting.
- The year 2006 also marked the **20th anniversary of the Ontario *French Language Services Act***. The Ontario government took the opportunity to highlight its support for Francophone communities and to celebrate the social, cultural and economic contributions these communities have made to the province. The Office of Francophone Affairs, together with various partners, including provincial ministries and teaching establishments, organized a series of events and activities at the provincial level. The government took advantage of this anniversary to announce its intention to present a bill to establish an office of the commissioner for services in French.
- At its meeting in October 2006, the **Ministerial Conference on the Canadian Francophonie** (CMFC) published the results of an exhaustive consultation that raised the major difficulties with which the Canadian Francophonie is confronted. In light of these results, the CMFC concluded that reinforcing the Canadian Francophonie depends on the actions aimed at young people and immigrants. The Francophonie's openness towards Francophiles and its exposure on the national and international level are some of the factors that have contributed to its success. The Commissioner is pleased to note the leadership and willingness demonstrated by provinces to contribute to the vitality of the Canadian Francophonie.
- The Government of Quebec, for its part, adopted a **new policy regarding the Canadian Francophonie** in November 2006. This policy resulted from discussions that were held during the Forum de la Francophonie, which took place in Québec in May 2004 and during which the Quebec Minister for Intergovernmental Affairs and Francophones within Canada announced the beginning of a new era in relations between Quebec and Francophones outside Quebec. The following areas are covered by the policy: culture and communications, education, economic development and health, early childhood, youth, immigration, justice, sustainable development and information technologies. This new policy undoubtedly translates the desire of the Government of Quebec to show leadership in reinforcing solidarity between the Francophones of the country.

Conclusion

In summary, the government's will to act—if it exists—has yet to be demonstrated as clearly as one might wish. The government's record in the Official Languages Program is mixed, with progress not living up to official rhetoric. Clearly, the budget cuts announced in September 2006 have planted serious doubts in the Commissioner's mind as to whether the government's commitment is genuine. The government must ensure that the Official Language Program is not a target in the round of budget cuts planned for 2007–2008.

CHAPTER 2

TOWARDS A MORE INTEGRATED MANAGEMENT OF OFFICIAL LANGUAGES

Towards a more integrated management of official languages



Introduction

In Canada, the Official Languages Program is made up of a wide range of activities aimed at providing the entire population with equal opportunities to flourish in their language of choice. Over the years, the federal government has created a number of instruments and structures to manage these activities and meet this goal. Today, the Official Languages Program is equipped with financial resources, guidelines and various measures that govern the organization, planning, management and monitoring of these activities. These activities are carried out with the help of several institutions, ranging from the largest department to the smallest secretariat. Each institution fulfills its own mandate and establishes its own priorities, while at the same time contributing to the government's general objective.

The federal government's choices regarding the management of the Official Languages Program are important to accomplishing the broad vision of Canadian linguistic duality. The government's mission is to obtain optimal performance from all parties working towards the same goal: to advance the equality of English and French in Canada.

This chapter examines these issues. On the whole, it argues for a more uniform management of official languages within the federal public service. In this regard, two main themes are explored. First, an assessment of the implementation of the *Action Plan for Official Languages* over the past year will be presented, and at the same time the importance of continuing this vast government initiative will also be highlighted. Second, official languages governance is addressed through questions about current management mechanisms and recent changes to governance.

Action Plan for Official Languages

Final stage of the Action Plan

This spring, the *Action Plan for Official Languages* enters its fifth and final year of implementation. Launched in March 2003 with an initial budget of $750 million, the Action Plan has three main goals: to enhance the vitality of official language minority communities, to increase bilingualism

in the federal public service and to strengthen Canada's linguistic duality. More than anything, 2006–2007 was marked by the uncertainty surrounding the future of the Plan and the current government's willingness to maintain it.

The federal government's ever-changing commitment

While the Prime Minister and the Minister for Official Languages repeated their commitment to linguistic duality several times, the government has, in fact, directly undermined the Action Plan over the past year. By eliminating the Official Languages Innovation Fund, a key component of the Action Plan, the government has adversely affected the Plan's objectives. This Fund, as mentioned previously, financed projects aimed at improving the quality of services offered by the public service. In addition, the September 2006 budget cuts also indirectly affected the Action Plan, and other cuts made by key departments and agencies had the particular effect of hampering their ability to successfully carry out the Action Plan.

Summary of activities and results

Access to health care in the language of the minority

Health care has without a doubt been the most successful area of the Action Plan. Anglophone and Francophone minority communities declare themselves satisfied with the Plan's results in this area.

On the Francophone side, 17 regional networks[17] created during the first year of the Action Plan have continued their activities on the ground. Some 70 projects were completed in 2006. The networks have strengthened their partnerships with the provinces, and future prospects look very promising. As for Quebec's Anglophone community, which counted more on language training for health professionals and keeping professionals in the regions, results are also encouraging.

Health Canada is currently working on the formative and summative evaluations of initiatives financed under the Action Plan. The findings of the summative evaluation[18] in particular will be used to establish the terms of funding for 2008–2011. For the communities, long-term funding remains an ongoing concern.

The Commissioner recognizes Health Canada's work and sincerely hopes that the networks will continue to receive funding in the coming years. The work carried out by these groups is vital, and results will undoubtedly become more evident in a few years.

Recruitment and retention of immigrants in Francophone minority communities

The *Action Plan for Official Languages* made it possible to organize activities that encourage new immigrants to settle in official language communities. The goal is to tackle the problem of the insufficient number of Francophone immigrants who settle in Francophone minority communities, which is below the demographic percentage of these communities within the population as a whole. Moreover, this problem was discussed in the studies carried out by the Office of the Commissioner.

Citizenship and Immigration Canada can be proud of the work it has accomplished over the last few years. Among its numerous activities, the Department recently launched a strategic plan defining the objectives, through 2011, of the Citizenship and Immigration Canada-Francophone Minority Communities Steering Committee. This plan sets specific targets, for instance, attracting between 8,000 and 10,000 French-speaking immigrants per year to Francophone communities outside of Quebec.

Despite the largely positive assessment of the last few years, certain challenges loom on the horizon. For instance, uncertainty hangs over the funding earmarked for the implementation of the Strategic Plan. Furthermore, the future of special initiatives in Francophone immigration after the end of the Action Plan in 2008 is uncertain. It should also be noted that funding for encouraging immigration to Francophone communities currently comes from budgets earmarked for the integration of all immigrants. Since the

[17] See example of Principle 2, page 34.

[18] Usually carried out in mid-cycle of a program, formative evaluations are intended to quickly determine the improvements that need to be made to the program. In contrast, summative evaluations are undertaken at the end of a program's life cycle in order to establish whether or not the expected results have been achieved and plan the program's future.

Department's budget was increased in the spring of 2006, the Commissioner hopes that initiatives in this area will receive their rightful share so the numerous gaps can be filled. In his opinion, there is a particular need to earmark special funds for immigration to Francophone communities.

Access to justice in both official languages

In regards to access to justice in both official languages, the Action Plan has three main components: implementation of the *Contraventions Act* in the provinces, access to justice in the language of official language communities and the reissuing of legislative documents in the language of the minority.

The Commissioner notes that Justice Canada has carried out its activities in a satisfactory manner with a view to reaching these objectives. The Department maintains that funding for these various activities will be reviewed in 2008, following the summative evaluation. Naturally, the Commissioner hopes the Department's activities will continue and encourages it to increase funding.

Education in the language of the minority

Most of the funding distributed under the Action Plan has gone to education. The goal is to increase registration in official language minority community schools in order to reach a registration rate of 80% of eligible children between now and 2013.[19]

Funding is distributed according to the communities' needs. This can include improving access to minority language community schools, enhancing the quality of school programs, improving professional development for teachers, perfecting teaching tools and Francization programs, setting up school-related community spaces and improving recruitment and retention efforts.

According to data from the Action Plan, the registration rate of eligible children in minority French-language schools was 68% in 2001. In Quebec, the registration rate for eligible children in English-language schools was already 90%. As a result, the measures taken in this province tend to target improvements in programs and learning conditions. That being said, in the area of education, the effects of the Action Plan will not be fully known until later this year, when the provinces and Canadian Heritage submit their evaluation report on the entire country.

Second-language instruction

Another objective of the Action Plan is to double the percentage of young bilingual Canadians between 15 and 19 years of age, in other words, to increase this percentage from 24% to 50% by 2013. Funding is used to improve school programs, increase the number of qualified teachers, facilitate student exchanges and support research.

Some organizations from the education community question the transparency of transfer programs for education and believe that the injection of new funds, while necessary, would in itself be insufficient to renew interest in learning the other official language. Stronger political will and a nation-wide plan are required to obtain the desired results. As is the case with minority-language education, this year, the provinces and Canadian Heritage will report on the progress made in second-language instruction.

Early childhood

Under the education component, the Action Plan also attempts to promote the creation of early childhood programs, particularly in daycare centres and kindergartens in the community.

While the start-up period has been rather long in this area, some organizations have finally been able to obtain funding. This is particularly the case with the Commission nationale des parents francophones, which completed the second phase of its "Partir en français" project. One of the goals of this project is to improve the ability of early childhood education organizations to report on the use of grants. Also, during the last year, $2.8 million was set aside to carry out a pilot project to offer enhanced intervention services for three-year-old children in five minority communities.

[19] See *Action Plan for Official Languages*.

One unfortunate event, however, has affected all early childhood initiatives. Agreements with daycare centres that were concluded with the provinces in 2005 were cancelled in 2006 because the current government preferred to give subsidies directly to parents. Yet the original agreements contained language clauses that intended to make it easier to create daycare centres in official language minority communities.

The Office of the Commissioner would like to see a mechanism developed that would give minority communities access to quality daycare services in their own language that meet their needs.

Literacy training

Literacy training is one of the areas in which the Action Plan made remarkable progress in its first few years. In 2005–2006, the National Literacy Program funded 30 community projects across Canada.

Nonetheless, the federal government's budget cuts in September 2006 reduced the amount available for grants to provincial and regional literacy organizations, and as a result, many were dissolved. By its own admission, the government would like to count on national literacy organizations, but one has to wonder how the Action Plan's objectives can be met without the work of the national and regional organizations.

Economic development and workforce training

Initiatives in economic development and workforce training are the responsibility of Industry Canada and Human Resources and Social Development Canada.

Information provided by Industry Canada on its achievements for the year indicates that its planned activities are continuing. These consist in particular of making community futures development corporations (CFDC) economic advisors aware of the situation in official language communities and increasing the visibility of consultation services in the communities. Some community organizations criticize the Department for mostly emphasizing existing programs. This suggests the Department has not developed a global strategy to promote the economic development of official language communities. However, last year it conducted a large-scale study on the economic situation and economic potential of official language communities. According to the Department, the results of this study will determine its contribution to the Action Plan. It is hoped that this study will also allow Industry Canada to better target its official language community initiatives. As a final note, three language industry groups[20] have continued their activities as a result of investments totalling approximately $5.1 million.

The role of Human Resources and Social Development Canada is to organize workplace internships for young people and manage the Enabling Fund. The number of internships continues to grow, and the Department says it has surpassed the objective of 800 internships that was provided for in the Action Plan. A total of 1,144 internships were offered in 2005–2006, thereby helping many young people make the transition into the workforce.

According to the Office of the Commissioner, the injection of $12 million annually into the Enabling Fund constitutes a "positive measure," since it ensures the financial stability of the economic development networks and allows them to make long-term plans. In addition, the Fund now allows multi-year contribution agreements to be drawn up.

The Commissioner would like to point out the renewal of two important protocol agreements: one between the Government of Canada and the Réseau de développement économique et d'employabilité (RDÉE) Canada, which represents minority Francophone communities; the other between the federal government and the Community Table, an organization that represents the Anglophone community in Quebec. The primary aim of both agreements is to provide leadership and management training in community economic development and human resources development in official language communities.

[20] The Canadian Network of Language Industries, the Language Industry Association and the Language Technology Research Centre.

Language of work and language of service

The Action Plan set aside a considerable sum to improve bilingualism in the federal public service. The three main areas of activity are the following: innovative measures to encourage the use of official languages in the workplace, the strengthening of evaluation and verification skills through the Public Service Centre for Excellence, and the improvement of the public service's bilingual skills.

The termination of the Official Languages Innovation Fund mentioned earlier is a measure that has directly undermined the Action Plan. Originally given a $14 million budget over five years, the Program was cancelled several months before its completion.

As mentioned previously, the Action Plan can also be affected indirectly. For instance, the operating budget of the Public Service Human Resources Management Agency will be significantly cut over the next two years. The Agency only receives $3 million annually to monitor and audit official languages. This amount is clearly insufficient considering the task at hand. Despite these cuts, the Commissioner notes the Agency has made significant progress in some areas, particularly in the creation of the Official Languages Management Dashboard.

The Action Plan also earmarked $36.1 million over three years starting in the 2003–2004 financial year for increasing language training and improving bilingual skills in federal institutions. When this initiative ended in 2006–2007, the Canada School of Public Service received an additional $12.4 million to reduce the waiting lists for language training. It is uncertain, however, whether this objective has been met.

There is another important fact worth mentioning: since 2005 the government has been examining the management of language training in the public service. Since April 1st 2007, the new management model for language training transfers the responsibility for language training to the departments, without giving them any new resources. Under these circumstances, the Commissioner wonders whether the departments are able to manage and finance the training process. The role of the Canada School of Public Service has changed, and it now acts as a language-training broker for full-time language training. The School carries out this function through a national master standing offer with all departments. It is also responsible for forming the groups, training the trainers and ensuring the quality of the training. It continues to offer language training to persons with learning difficulties. Though the government is responsible for determining the parameters of language training management, the Commissioner will closely monitor this file and hopes it will lead to positive results.

The Commissioner is also concerned about a lack of rigour in the Public Service Human Resources Management Agency and the Public Service Commission with regard to the many cases of non-compliance,[21] which indicate that the departments are not always respecting the imperative staffing policy. The Public Service Commission's annual report mentions 892 cases of non-compliance as of April 1, 2005.

There is also pressure to review the imperative staffing policy. It goes without saying that the Commissioner would consider any reversal in this area unacceptable. There seems to be a possibility of doubling the validity period of second language evaluation tests from five to ten years. This approach is worrisome since it leaves the door open to a deterioration in language skills.

[21] Non-compliance occurs when employees do not meet the language requirements of their position at the end of the initial two-year exemption period and have neither received an extension of the exemption period, nor been deployed to a position for which they are fully qualified, nor are granted an exclusion under the *Public Service Official Languages Exclusion Approval Order*.

Beyond 2008

The Action Plan continues to symbolize a hope for revival in official language communities. They see it as a step towards increasing the value of both official languages within a Canadian society that is changing and in constant evolution. They also see it as evidence that the government intends to become even more welcoming and offer all members of the population a good quality of life and equal opportunities to realize their potential.

Despite the initial apathy of certain institutions and occasionally awkward coordination, the Action Plan has achieved much of what it set out to do. It has given the new momentum that was so desperately needed to the official languages policy and has helped offset the budget cuts that affected official language communities in the years prior to the Plan. The Action Plan has also been very useful, if only because it gave a large number of federal institutions the opportunity to rally around a set of common goals and define official language accountability mechanisms.

It is true that the Action Plan's tangible effects on the communities are still unknown. Even though the evaluations currently underway are producing interesting and valid findings, in reality they can only determine the Action Plan's short-term effects and not the repercussions of an initiative carried out to completion.

The Commissioner of Official Languages believes that the federal government must be inspired by the spirit of the Action Plan, one of the main foundations of the Official Languages Program. The Commissioner would like to see a reflection begin this year on the future of official language communities and the role that will be played by the Action Plan's successor.

During this analysis, initial strategies should be refined and new areas explored. The next step for the Action Plan could include, in particular, arts and culture, youth initiatives, and new measures for promoting linguistic duality in Canadian society and second-language learning. Community representatives will have much to say on these subjects, and their aspirations must be taken into account, particularly as they relate to the new obligations set forth in Part VII of the Act. Furthermore, any new initiative should be accompanied by mechanisms that target specific objectives and mobilize institutions and communities to achieve results.

Recommendation 1

The Commissioner recommends that the Minister for Official Languages, in cooperation with the communities, provinces and territories, create an initiative, over the coming year, that will succeed the *Action Plan for Official Languages* and will consolidate what has been gained. During the design process, the federal government must carefully consider expanding the scope of the Action Plan to include, in particular, arts and culture, youth initiatives and new measures for promoting linguistic duality.

Governance of the Official Languages Program

Effective implementation of the Act depends on strong political leadership. However, many instruments and administrative structures that foster real progress in the equality of status of English and French in Canadian society are also necessary.

At the federal level, the Cabinet provides political leadership for the Official Languages Program. The House of Commons, the Senate and their standing committees on official languages also play important monitoring roles and oversee the legislative framework.

In 2001, a minister for official languages was added to this group to monitor the horizontal coordination of official languages. The appointment of a minister was followed by the preparation of the *Action Plan for Official Languages* in 2003. The Action Plan is accompanied by the *Official*

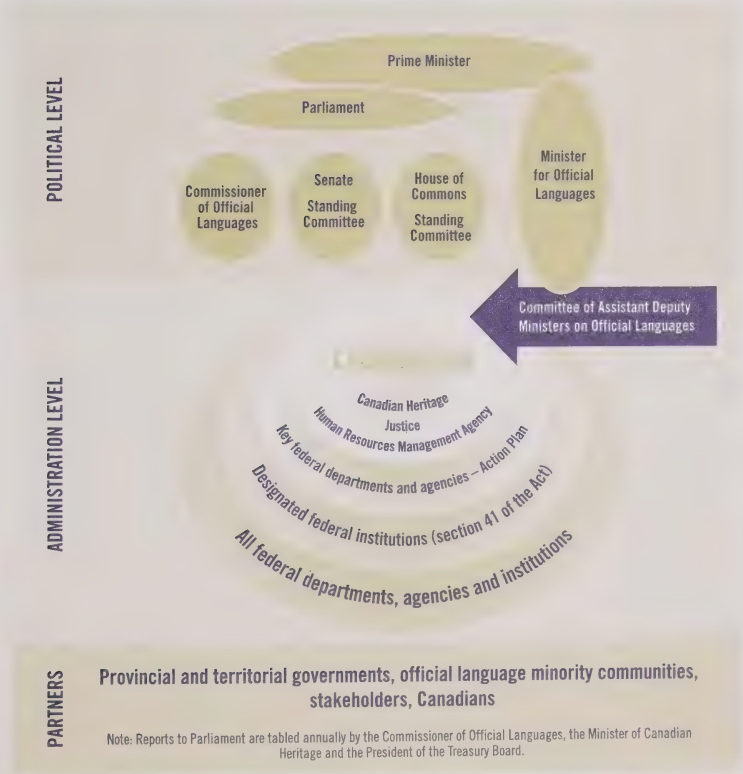
Languages Accountability and Coordination Framework, which defines, among other things, the commitments provided for in Part VII of the Act, along with the responsibilities of each federal institution in this area. It defines the coordination mechanisms for the federal official languages policy and the ensuing initiatives. In carrying out their tasks, departments are also guided by the *Horizontal Results-based Management and Accountability Framework*. This document explains how resources and responsibilities are shared and presents the expected results of Canada's official languages policy.

For several years, the ministers responsible for official languages have also worked with the Committee of Deputy Ministers on Official Languages. This is a forum for senior management from the departments that are most directly involved in official languages and deals with any issues considered to be of common interest.

Between 2001 and 2006, the Minister for Official Languages had the administrative support of the Privy Council Office, through its Official Languages Branch.

Canadian Heritage, for its part, is responsible for coordinating the activities of all institutions and, since 1994, ensures that 32 federal institutions consult official language communities and establish action plans for their vitality and development. This responsibility is the result of the corporate accountability framework for the implementation of sections 41 and 42 of the Act.

Figure 1
Governance for the Official Languages Program*



* *Update on the Implementaton of the* Action Plan for Official Languages*: Midterm Report, p.45*

The official languages governance structure is the product of several years' effort to find better solutions. For instance, history has shown that Canadian Heritage, as a sectoral and not a horizontal department, is not the best suited to issue guidelines to all federal institutions, hence the importance of a central agency to bring about the change in organizational culture needed to implement the Act effectively. Indeed, in her 2005–2006 annual report, Commissioner Adam praised the support given by the Privy Council's administration to the Minister for Official Languages.

Commissioner Fraser, like his predecessors, is very interested in official languages governance, particularly the management structure for official languages and accountability. Do they favour an effective implementation of the Act?

Changes to the governance of official languages

In 2006, the federal government made significant changes to the governance structure for official languages. These changes worry the Commissioner.

In February, the Prime Minister assigned two different roles to the Minister for Official Languages. The first, which the minister's predecessors already carried out, involves coordinating all federal institution's activities related to official languages and overall implementation of the Act. A second role was added: managing the Canadian Heritage Official Languages Support Programs. These programs include support for official language communities.

At first sight, the Commissioner considers the minister's dual responsibility difficult to reconcile. In fact, to adequately fulfil her role as coordinator for all of the federal institutions' official languages activities, she must critically examine these institutions. Yet, if she herself is responsible for the official languages programs of one of these institutions, how can she be objective?

Another change occurred in February 2006: the centre of official languages coordination was transferred from the Privy Council Office to Canadian Heritage. The Commissioner questions the value of such a move. Will this change weaken horizontal governance? Will it have an effect on the relationship between official language community organizations and the federal government? The Privy Council Office is the nerve centre of the federal government, and the reason it was assigned responsibility for official languages was to ensure uniform implementation of the Official Languages Program. Was it wise, then, to remove the Clerk of the Privy Council from official languages—the person who is deputy minister to the Prime Minister, secretary to the Cabinet and head of the public service, all at the same time? The relevance of this administrative reform can also be questioned when considering the objective of implementing Part VII of the Act effectively, which implies a strong commitment and solid leadership from central agencies.

Only time will tell whether this reform will result in a more uniform management of official languages; however, the Minister for Official Languages will no longer be able to count on the Privy Council Office to help gain support from her colleagues. Consequently, the task of ensuring horizontal coordination mechanisms for the implementation of Part VII and the federal government's overall policy for official languages risks becoming even more difficult.

Moreover, the federal government has confirmed that no ministerial committee is examining official language-related issues and that the Minister for Official Languages essentially fulfills her role of coordinator during bilateral meetings or interventions with her colleagues. This differs from the practices of previous years. The Commissioner is concerned about the lack of official language mechanisms and forums for stimulating leadership at the highest levels.

Meanwhile, the Committee of Deputy Ministers on Official Languages has been disbanded. This Committee supported the Clerk of the Privy Council and Secretary to the Cabinet in his leadership role within the federal administration in order to give concrete expression to the objectives of Canada's language policy. While other deputy minister committees may address official languages issues in the future, in reality, the lion's share of the responsibility has been given to a committee of assistant deputy ministers. This committee met for the first time at the end of October 2006, which is nearly a full year after the amendments were made to the Act. Its main role is to monitor the implementation of the Action Plan and to define the strategic directions for all federal institutions. Will this restructuring truly encourage better integration and more rapid progress in all official language-related areas? Serious doubt remains.

Before concluding, it should be noted that the *Official Languages Accountability and Coordination Framework* and the *Horizontal Results-based Management and Accountability Framework* are the cornerstones of the horizontal coordination

of official languages in the federal government. These documents were prepared at a time when the government and its institutions were not required by the Act to take positive measures to ensure the development of official language communities and promote linguistic duality. In light of the new situation, in particular the abolition of the Committee of Deputy Ministers on Official Languages, the reduced role of the Privy Council and the amended Part VII, the federal government must review the *Official Languages Accountability and Coordination Framework*.

Recommendation 2

The Commissioner recommends that the Minister for Official Languages review the *Official Languages Accountability and Coordination Framework*, not only in light of the changes made to official languages governance, but also to better reflect the obligations and responsabilities of federal institutions following the legislative amendments of November 2005.

Conclusion

This chapter examined the management and organization of the Official Languages Program within the federal government.

The *Action Plan for Official Languages*, which is entering its final year, is one of the key instruments that have contributed to achieving substantive equality in language matters. The Action Plan was launched in 2003 primarily to give fresh impetus to official language communities, which all too often bore the brunt of budget cuts in previous years. Despite some difficulties, the Action Plan achieved a certain measure of success. In particular, it allowed a large number of federal institutions to gather around a set of common goals and to define accountability mechanisms regarding official languages. According to the Commissioner, the time has now come to consider the next step: what will succeed the *Action Plan for Official Languages*.

The Commissioner will closely monitor the administrative reform that affected the Official Languages Program in 2006. He remains unconvinced that the changes that were made, particularly the abolition of the Committee of Deputy Ministers on Official Languages, the reduced role of the Privy Council Office and the dual role of the Minister for Official Languages, will produce a better management of the Official Languages Program.



CHAPTER 3

"POSITIVE MEASURES"— A UNIQUE OPPORTUNITY

"Positive measures"—A unique opportunity



Introduction

Just as technical advances increase a company's business opportunities, the notion of "positive measures" opens new horizons for official languages in Canada. This represents a unique opportunity—new perspectives are coming into play.

The concept of "positive measures" comes from the amended Part VII of the *Official Languages Act* (the Act) and rekindles hope for official language minority community vitality. The strengthening of Part VII is designed to translate the federal government's commitment into action. Section 41 describes the obligation as one of "enhancing the vitality of the English and French linguistic minority communities in Canada and supporting and assisting their development and fostering the full recognition and use of both English and French in Canadian society." As a result, official language communities have the right to expect—and require—the federal government and its institutions to be more proactive in their management of official languages.

Chapter 1 highlighted the gap between the government's rhetoric and action after Part VII was amended. While certain statements made by the Prime Minister and the Minister for Official Languages in public speeches were encouraging, the federal government's lack of determination in implementing the Act was also criticized. Since the amended Part VII was adopted in November 2005, federal institutions have had difficulty understanding their obligations and have been slow to act. The federal government, and the senior public service in particular, must demonstrate, through more concrete action, their commitment to the vitality of official language communities and the promotion of linguistic duality.

Several factors have impeded the implementation of the amended Part VII, including the forming of a new government last year and the significant structural alterations to management of the official languages program.

The apparent lethargy of federal institutions has prompted the Commissioner to examine the issues related to the implementation of the amended Part VII. More specifically, he asked 25 leaders in Canadian society their opinions on the amended Part VII and the promotion of linguistic duality. The leaders that were interviewed included federal public service executives, members of the business and academic communities, and researchers and representatives from the voluntary sector. In the fall of 2006, the Commissioner also invited some 30 individuals from different parts of

the country and various backgrounds to discuss the notion of "positive measures" as it relates to the vitality of linguistic communities. Lastly, he conducted case studies on community vitality.

This chapter will focus on the information gathered during these initiatives. It aims primarily to encourage reflection on the notion of "positive measures." It will begin by examining this concept in the context of the promotion of linguistic duality in Canada. In so doing, the full significance of this part of the Act for contemporary Canadian society and suggested courses of action will be provided. Then, the idea of "positive measures" in terms of official language community vitality and development will be addressed. To conclude, the principles that should guide federal institutions in the implementation of the amended Part VII will be set forth.

"Positive measures" and the promotion of linguistic duality

One of the main objectives of federal language policy is to create an environment that favours linguistic duality; in other words, one that places equal importance on English and French in Canadian society. The federal government, as chief architect of this policy, has committed itself through legislation to taking "positive measures" in order to "foster the full recognition and use of both English and French in Canadian society." How can this seemingly simple, yet elusive, subject be addressed? Generally speaking, linguistic duality can be understood in terms of three complementary visions.

Three visions of linguistic duality in contemporary Canada

Linguistic duality is strongly rooted in ***Canada's historic and contemporary realities***. It has been one of the core values of our country since its inception, and while it has been the subject of heated debates in the past, it is not as emotionally charged as it used to be.

The circumstances thus seem particularly favourable for providing a new impetus to linguistic duality in Canada. Canadians now consider it to be at the centre of their country's history, culture and values. In fact, bilingualism and respect for the rights of linguistic minorities currently enjoy unprecedented support in Canada. According to a recent poll[22] carried out in early 2006, 72% of Canadians personally favour bilingualism in Canada, a 16% increase since 2003. This is remarkable progress, particularly within the Anglophone population, where the level of support has reached 65%. The same survey indicated that young Canadians are even more in favour of bilingualism (80%) than the population as a whole. Support for linguistic equality is strong: 82% of Francophones and 74% of Anglophones believe that the two official language groups should enjoy the same quality of education and are willing to dedicate more resources to the minority in order to meet this objective. Another poll[23] showed 8 out of 10 Canadians have a very (46%) or relatively (35%) favourable opinion of

- Approximately 7 out of 10 Canadians say they personally favour bilingualism for the entire country—an unprecedented level of support.
- Among young Canadians aged 18 to 34, support for bilingualism has reached 80%.
- 9 out of 10 Canadians feel that bilingualism is a factor for success internationally.
- The federal official languages policy is part of Canada's social fabric and, according to 7 out of 10 Canadians, is what defines our country.

[22] Survey entitled "The Evolution of Public Opinion on Official Languages in Canada" conducted by Decima Research Inc. in September 2006. The survey was conducted by telephone in February 2006 from a sample of 2,000 respondents aged 18 and older.

[23] In December 2006, the firm CROP conducted a survey for Société Radio-Canada.

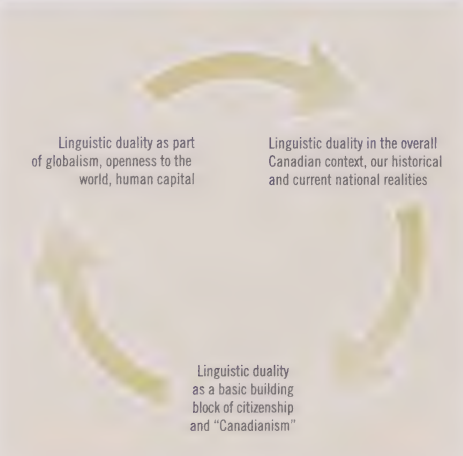
bilingualism in Canada. A similar proportion of Canadians (81%) want Canada to remain bilingual. What measures must be taken to maintain the support of young people for linguistic duality? How can the federal government send the message that linguistic duality is an integral part of Canada's culture and identity, and that the progress of French outside of Quebec is essential for the country's future?

- Approximately 8 out of 10 Canadians say they are strongly (46%) or relatively (35%) in favour of bilingualism in Canada.
- The strong support for bilingualism across the country is primarily due to its growing support among Anglophones outside Quebec.
- The majority (57%) of Canadians feel that the rate of bilingualism outside Quebec (1 in 10 people) is too low; 74% of Francophones agree.
- Approximately 8 out of 10 Canadians, including 94% of Francophones, think that finding a job is a good reason to become bilingual.
- Approximately 7 out of 10 Canadians outside of Quebec feel that French should be a compulsory subject in all primary schools.

Linguistic duality may also be considered from a ***globalization*** and ***human capital*** point of view. In a knowledge society based on technology and openness to cultures all over the world, language skills are clearly an advantage. The linguistic composition of Canada thus helps trade. For 9 out of 10 Canadians, bilingualism is a factor for success in the world today.[24] As such, a Canadian language policy that recognizes the importance of learning both official languages is extremely sensible, if only from a strictly economic standpoint.

With respect to human capital, the promotion of linguistic duality operates in the context of a changing Canada, marked by openness to immigration and cultural diversity. Today, Canada is a multi-faceted country in which more than 100 languages are spoken. According to the Decima Research survey, French remains the second language of choice for non-Francophone Canadians outside of Quebec. For instance, 57% of Albertans place more importance on French as a second language than any other tongue. Alberta's ministry of education has designed new language learning programs for students beginning Grade 4. A large majority of young people choose to study French as a second language over

The three visions of linguistic duality



[24] Survey conducted by Decima Research Inc., 2006.

languages such as Cree, German, Japanese, Punjabi, Spanish and Ukrainian.[25] Recently in Quebec, English as a second language became mandatory from Grade 1 onwards. In addition, 62% of Canadians would be more likely to take French courses (English courses in Quebec) if they were more easily accessible.[26] Based on these findings, what measures can the federal government take to make it easier to study both official languages, while at the same time encouraging the acquisition of a third or fourth language?

Linguistic duality can also be seen as a ***fundamental component of Canadian citizenship***. This vision, which is related to the previous two, refers to the way Canadians perceive themselves and are perceived all over the world: a defining characteristic of "Canadian-ness."

Clearly, there is much to be done. One of the challenges is to reconcile varied perceptions and attitudes regarding linguistic duality, since the notion itself may mean something different to an Acadian from New Brunswick than it does to an Anglophone Canadian of Ukrainian descent living in Saskatchewan, for example. The findings from Canada 2020[27] show that, countrywide, 54% of young people have little or no contact with members of the other official language group. Furthermore, parents and students agree that Francophone associations suffer from poor visibility. They admit not being aware of the contribution these groups have made to their region's history. What's more, 68% of young Canadians admit to never having participated in an event organized by a linguistic minority group in their region. How, then, can the image and visibility of official language minority communities be enhanced to better promote their presence? How can stronger bridges be built between the country's two main language groups?

These are some of the key ideas to continue a reflection on the issues surrounding the promotion of linguistic duality. The following section discusses certain areas in which federal institutions can guide their actions in an effort to respect their commitments under Part VII of the Act.

Symbols, images and the expression of Canadian citizenship and identity

Linguistic duality manifests itself first and foremost in the symbols, images and expression of Canadian citizenship and identity. Consequently, the federal institutions that are mandated or have the opportunity to promote Canadian citizenship and identity are particularly well placed to promote the idea of linguistic duality as the foundation of Canadian society. Canadian Heritage and Citizenship and Immigration Canada in particular come to mind. Considering their mandates, these two institutions should see themselves as natural leaders in this area. National Defence, the Canadian Forces, the Royal Canadian Mounted Police, Canada Post and the Royal Canadian Mint could also be considered key players. That said, each federal institution should, at the very least, consider its ceremonies, presentations and national events as opportunities to promote linguistic duality. The 2010 Winter Olympic Games are a prime example of one such opportunity in the coming years.

Reflecting linguistic duality abroad

Canadians place great importance on the image and prestige their country enjoys abroad, and nations who aspire to create just and tolerant societies model themselves on Canada. It only seems wise, then, to show the world an image of the country that accurately reflects Canadian linguistic duality. In this respect, certain institutions, such as Passport Canada, the Canada Border Services Agency, Foreign Affairs and International Trade Canada, Citizenship and Immigration Canada and Air Canada, must set the tone.

Seeing each other, getting to know each other and learning from each other through institutions

Many Canadian institutions are structured around one official language or the other. A perfect example of this is the CBC and Société Radio-Canada, whose English- and French-language components essentially operate as separate

[25] "French Culture and Learning French as a Second Language: Perceptions of the Saskatchewan Public", a study conducted by the NRG Research Group for the Office of the Commissioner of Official Languages, January 2007, www.ocol-clo.gc.ca/archives/sst_es/2007/saskatchewan/perceptions_e.htm.

[26] Survey conducted by Decima Research Inc., 2006.

[27] "My Ideal Canada in 2020—The Views and Voices of Young Canadians," a syndicated study of Canadian youth aged 16–30 conducted by FH Canada Research in 2006.

entities in terms of their programming. While such an arrangement is justified, even necessary, it does not always allow Canadians from different linguistic communities to see each other, understand each other and learn about each other's reality. This is not only true for television, but also for radio, literature, film, theatre and the visual arts. Canada can and must do more to encourage this type of exchange and learning. This is not simply a matter of translating documents or offering interpretation services; it requires an investment in content that reflects the experience and reality of the other official language community. Among the institutions that can play a more significant role in this respect are Canadian Heritage, the Canada Council for the Arts, the National Film Board of Canada, national museums, the Canadian Radio-television and Telecommunications Commission and the National Gallery of Canada.

Linguistic duality and diversity

The contribution of immigrants from all parts of the world makes Canada a richer and more diverse country. New Canadians must be better informed of the pre-eminent position of linguistic duality in contemporary society and the history of Canada. They must also recognize that Canada's linguistic duality is the product of a long tradition of accommodation, generosity and acceptance of differences—the same tradition that has made them Canadians today. The federal government must do more to transmit these messages to new Canadians and strenghten its efforts by facilitating the learning and use of official languages.

In her 2005–2006 annual report, Commissioner Adam called on the government to act on this matter. In particular, she urged the Minister for Official Languages to initiate a national dialogue on linguistic duality and diversity.

Development of skills and human resources, inter-provincial mobility and Canadian economic unity

As mentioned previously, the knowledge of several languages is undeniably a competitive advantage in the new economy. Therefore, the federal government, working in conjunction with the provinces, territories and other partners, can only win by promoting and supporting the acquisition of a second language. Second-language learning can also encourage internal trade by facilitating labour mobility. This responsibility belongs first and foremost to Human Resources and Social Development Canada (HRSDC) and Industry Canada. HRSDC in particular could promote second language acquisition as part of its skills strategy, programs and labour market development agreements. In addition, young Canadians must be given more opportunities to improve their second language skills as they prepare to enter the workforce.

Promotion of linguistic duality within the federal government

The equality of status of English and French in Canadian society would appear more attainable if the federal government demonstrated this reality internally. A workplace that emphasizes both official languages will inevitably result in higher quality services to the Canadian public and official language communities. Canadians' expectations in terms of bilingualism in federal institutions are clear: according to a recent CROP/Radio-Canada survey, 8 out of 10 Canadians feel that members of the senior public service should be bilingual.

Fostering the use of both official languages in the workplace also means actively promoting the values at the heart of the public service—values based on respect and substantive equality. The Official Languages Good Practices Forum of the Public Service Human Resources Management Agency of Canada is a good example of the promotion of linguistic





duality within the federal government. The Forum brings official language champions together with those responsible for official languages in the institutions subject to the Act. The goal is to disseminate best practices as they relate to communications with the public, service delivery and the promotion of official languages.

Essential contributions from other stakeholders

On the whole, the federal government could do more to encourage contributions from other important stakeholders, including provincial governments, municipalities, the private sector, universities and volunteer organizations. While taking into account the capacities of each stakeholder, the federal government could urge them to make a greater effort. In particular, the government could provide easier access to second-language training at the elementary, secondary and post-secondary levels. It must encourage and facilitate the use of both official languages in the voluntary sector and increase opportunities for dialogue and discussion, particularly among young people, to foster a better understanding of our reality. Lastly, the federal government must use the Internet and new technologies to their full potential.

The City of Ottawa and the National Capital Commission are among the key players in this new era of official languages in Canada. These institutions must project a faithful image of Canadian linguistic duality to the region's residents and the hundreds of thousands of visitors from Canada and abroad who visit each year. They are a vital player in the implementation of the Act in the region and in ensuring that the national capital fully assumes its real, symbolic role as capital for all Canadians, be they English-speaking, French-speaking, bilingual or unilingual. On this same subject, the possibility that a funding agreement between the federal government and the City of Ottawa may not be renewed worries the Commissioner. He encourages the province of Ontario to join Canadian Heritage and the City of Ottawa in ensuring a sustainable development of services in French for the city. The Commissioner intends to work closely with the new leaders of the city's institutions so that the work begun in recent years can continue.

"Positive measures" and community vitality

The objective of the amended Part VII is to better define the federal government's official languages obligations. It calls on all federal institutions to not only review and act on promoting linguistic duality in Canada, but also contribute to the vitality of official language communities. Both the strength and the weakness of these changes stem from the fact that the scope of the amendment awaits definition. The amended Part VII requires a new dialogue. Over the course of the year, the Commissioner has sought to better understand the communities' perspectives on this matter.

While the term "positive measure" is not defined in the Act, the Commissioner considers it to mean an action taken by the government or institutions to **produce an actual result**. Positive measures could include actions focused on official language minority communities with a view to enhancing true equality of status between English and French in Canadian society.

What are the communities saying?

During a forum held in the fall of 2006, the Office of the Commissioner took the pulse of the communities regarding the impact the amended Act would have on their vitality. In an attempt to determine how federal institutions could contribute to their development through "positive measures," the discussion mainly revolved around examples related to normal management cycles within federal institutions.

First and foremost, communities want to participate in the planning of initiatives so they can help federal institutions make better decisions that corresponded to their needs and priorities. This requires collaboration and cooperation mechanisms as well as access to reliable data. This subject will be addressed again later in the report.

The communities also expect targeted tools, in other words, policies and programs that are perfectly adapted to their particular circumstances.

The administrative practices and structures of federal institutions are another key issue for communities. Heavy-handed management practices impede access to programs and hinder results. Communities therefore recommend adopting managerial approaches with greater administrative flexibility.

Lastly, good management makes evaluation a top priority. The communities consulted over the past year are interested in measuring the success of actions taken to enhance their vitality. This type of activity falls under an approach aimed at continuous improvement.

Community vitality indicators: Lessons learned over the year

Over the past year, the Commissioner conducted a case study on vitality indicators[28] in three urban Francophone communities: Winnipeg, Sudbury and Halifax. The study sought to highlight the success factors for community vitality and reveal useful and worthwhile vitality indicators in four areas of activity: community governance and leadership, government services, immigration and health.

Communities were able to clarify the results they hope to achieve in each area of activity. At the same time, the study also improved their ability to plan their development and evaluate the results of their actions.

The case studies can eventually be used by other official language communities interested in community evaluation. They are also a source of information for governments and public servants that implement public policies for communities in a given area.

The case studies showed that official language communities recognize the importance of participating in—and even leading—community evaluations. Nevertheless, they are aware they need to improve their evaluation skills to do so. Moreover, although they are inclined to get more actively involved in community evaluations, current community stakeholders do not necessarily have the time or resources to carry out such initiatives. Federal institutions can thus play a role by helping these communities improve their evaluation skills. They can also implement shared governance mechanisms so that communities can participate in deciding which evaluation indicators and methods to use.

[28] The publication of this study is scheduled for December 2007.

Lastly, the case studies showed that the information needed to evaluate community vitality is often difficult to obtain. Keeping in mind the specific development needs of official language communities, governments must continue to support a wider selection of data sources that take into account Canada's language variable, particularly at the local community level. As such, the post-census survey currently underway should be repeated at regular intervals to obtain chronological data on the communities.

Translating government commitments into action: Principles for implementing the amended Part VII

Several principles have taken shape from the discussion in the preceding section that will help the federal government better understand the notion of "positive measures." The Commissioner considers it useful to list them, with examples, in the pages that follow.

These principles can serve as a backdrop for guiding the actions of federal institutions regarding Part VII. They form the basis of "positive measures" and are consistant with the purpose of the Act, which is to foster the equal status of English and French in Canadian society and enhance the vitality of official language communities. These principles stem from two recommendations issued in last year's annual report regarding "positive measures"—recommendations that have not yet been the subject of any real action.





Principle 1—A proactive and systematic approach and a targeted treatment (Part VII "reflex")

"Positive measures" require a proactive approach, a reflex integrated into a federal institution's various decision-making processes to ensure that a program, policy or decision takes into account Part VII of the Act when it is designed or implemented. This Part VII "reflex" is then integrated into the institution's organizational culture, where public service leadership can ensure the issue is systematically taken into account. This principle also includes the idea of "asymmetry," meaning that it acknowledges the uniqueness of the issues, the challenges from one milieu to the next and the differences between the minority and the majority. Under certain circumstances, it can also give rise to differential treatment. Institutions could, for instance, adapt their criteria, create targeted programs or establish designated funding envelopes to take into account the particular circumstances and aspirations of official language communities in Canada's different regions. A "positive measure" is always a concrete action designed to yield results.

Industry Canada's "Section 41 lens" is an excellent example of Principle 1. The institution is currently developing a tool that will allow managers to determine the extent to which their policies and programs are adapted to the situation and interests of official language communities.

Over the last few years, Citizenship and Immigration Canada (CIC) has taken several "positive measures" to enhance the vitality of Francophone communities. First, the Department amended the *Immigration and Refugee Protection Act* in 2002. One of the objectives of this amendment was to ensure that immigration promotes linguistic duality and the vitality of Francophone minority communities. Then, CIC, in cooperation with community organizations, created a steering committee whose mandate is to promote immigration to Francophone minority areas. This approach encourages communities to participate directly in making decisions on strategic directions in the area of immigration. In September 2006, CIC launched the *Strategic Plan to Foster Immigration to Francophone Minority Communities*, which determines the challenges and strategies for the next five years. In the meantime, CIC plans to improve the way it collects linguistic data on immigrants and the level of detail of this data so it can be used as a reliable barometer of success. As a result, CIC has put a series of "positive measures" into place that should lead to noticeable progress in terms of immigration to Francophone minority areas.

Canadian Heritage, in turn, has created a guide to help managers prepare memoranda to Cabinet that take official languages into account, particularly the implementation of Part VII.

Lastly, the inclusion of language clauses in agreements with the provinces and territories in areas under their jurisdiction is in itself a good example of "positive measures," since it helps promote linguistic duality in other levels of government.

Principle 2—The active participation of Canadians

A "positive measure" for linguistic duality in Canada consists first of a participatory approach that calls on all parties to work together in an atmosphere of mutual trust and synergy. This approach involves all stakeholders and encourages decisions to be more integrated so they can lead to courses of action and solutions that better meet the needs of the community and maximize results. Consensus is fostered among the participants in relation to priorities, goals, means, deadlines and resources. Ultimately, this principle assumes a continued, transparent dialogue between interested parties and federal institutions as well as the creation of permanent consultation and partnership mechanisms.

For instance, the federal government could create tripartite partnerships with community representatives and provincial governments to better define community needs. Partners would thus have an opportunity to jointly establish short- and long-term objectives, with a view to supporting the vitality of official language communities. Many institutions can use the example set by Service Canada in Saskatchewan. It recently worked with Saskatchewan's Francophone community and the provincial government to choose the best location in the province for a permanent bilingual service centre.

Health Canada set up advisory committees to strengthen its ties with official language minority communities, thus acknowledging their unique situation and their need for targeted treatment. This is a striking example of a participatory approach aimed at finding solutions adapted to the specific reality of official language minority communities.

In the short term, this process gave rise to the creation of Société santé en français. The initiative also led to the creation of 17 regional, provincial and territorial networks that now work to enlist the cooperation of various partners, with a view to improving access to health services in French for minority communities. Evaluations are currently under way to determine the short- and medium-term results.

Principle 3—A continuous process for improving the programs and policies related to Part VII

This principle highlights the importance of looking critically at intervention models. A federal institution gives concrete expression to the notion of "positive measures" when it chooses to evaluate and improve its policies and programs related to Part VII in a proactive and systematic manner. Such a commitment involves the existence of rigorous research and evaluation methods based on adapted measurement tools and indicators. It therefore encourages a decision-making process based on reliable data. Moreover, a commitment to constant improvement leads to more appropriate and effective approaches and responses.

Canadian Heritage honoured this principle when it created tools to facilitate data collection within the institutions targeted by the *Action Plan for Official Languages*. While they are not a cure-all, these tools were used to prepare the *Midterm Report*. The Department was also careful to choose indicators that will serve in the preparation of the final report on the Action Plan.

In 2005, Statistics Canada, the Privy Council Office and Canadian Heritage carried out an in-depth survey on the vitality of official language communities.

The **post-census survey** is considered essential for gathering data on the communities and helping departments that received funding under the *Action Plan for Official Languages* assess their initiatives. In the fall of 2006, Statistics Canada conducted a telephone survey of some 50,000 people in Anglophone and Francophone minority communities.

The survey collected data on language habits and behaviours in many fields not dealt with by the census (Internet, reading habits, radio, etc.). The objective was to carry out analysis at an unprecedented depth in key areas of community development (exogamy, family life, sense of belonging, access to various public services, relationship with majority and minority languages, etc.).[29]

[29] The publication of this survey is scheduled for the end of 2007.

- making linguistic duality a priority
- exercising solid political leadership
- ensuring the continued commitment of upper management in the federal administration
- strengthening governance mechanisms
- adopting a participatory approach towards relations with communities and other interested parties
- implementing programs and policies based on reliable data and an in-depth knowledge of the minority environment
- adopting a government-wide positive measures program by making each federal institution accountable within its sphere of activity
- evaluating the impact of measures that have been taken
- adopting an effective internal and external communications plan

Mechanisms for facilitating the implementation of the amended Part VII

Accountability mechanisms

Part of the Commissioner's mandate is to closely examine the federal government's official languages accountability mechanisms.

Under the *1994 Accountability Framework*, the Minister of Canadian Heritage must, in her annual report on official languages, report to Parliament on the implementation of the government's commitment. She does this by using the performance report cards of the 32 federal institutions that are subject to accountability requirements under Part VII.

An October 2005 evaluation of the role of Canadian Heritage in the implementation of the Act points out that the annual report submitted to Parliament by Canadian Heritage does not contain enough information to encourage accountability. For the Auditor General, "... effective accountability is not just reporting performance; it also requires review, including appropriate corrective actions and consequences for individuals."[30]

In the 2005–2006 annual report, Commissioner Adam encouraged Canadian Heritage to fully assume its role as coordinator by supervising federal institutions more closely in the effective implementation of Part VII of the Act. She also hoped to receive an annual report from Canadian Heritage that provided an overall assessment of the results stemming from the implementation.

Canadian Heritage and other federal institutions have a shared responsibility towards accountability. Each federal institution is responsible for fulfilling its obligations under Part VII. However, since it falls upon Canadian Heritage to report to Parliament on the implementation of government commitments, this department should also be responsible for defining, in cooperation with the institutions and organizations accountable to it, an appropriate accountability framework and establish effective mechanisms to provide Parliament with useful performance information.

In short, Canadian Heritage's responsibility in terms of accountability is not limited to collating the reports of other institutions and organizations. This department must be more critical of the performance of federal institutions and must emphasize the importance of results.

In December 2005, the Clerk of the Privy Council wrote to federal institutions to encourage them to examine the extent to which they carried out their mandates regarding

[30] Report of the Auditor General of Canada, Chapter 9, December 2002.

the amended Part VII and to make the necessary improvements. Since then, Canadian Heritage has not drawn up a single new expectation or requirement for the institutions, which, to this day, have not had to produce an action plan. The Commissioner expects the government to clearly formulate the expectations for all institutions and lay out requirements on how they must account for their achievements.

Recommendation 3

The Commissioner recommends that the Minister for Official Languages ensure Canadian Heritage review its accountability mechanisms for the implementation of sections 41 and 42 of the Act in order to place more emphasis on results.

Process for designating institutions that have a significant impact on community vitality

In 1994, the federal government designated 26 institutions as having the most significant impact on the development of official language communities and the promotion of English and French. Canadian Heritage supervises the institutions named in the *1994 Accountability Framework* and is authorized to recommend that other institutions be added to the list, based on new needs of the communities.

Only the institutions subject to the Accountability Framework are required to develop and submit an action plan to Canadian Heritage regarding implementation of section 41, along with a report on results. Until now, Canadian Heritage favoured a step-by-step approach. Over a period of more than ten years, the number of institutions on the list has gone from 26 to 32, a modest increase.

The amended Part VII obligates all federal institutions to equip themselves with the appropriate resources and methods to account for the Act and recent jurisprudence in their policies, practices, programs, guidelines and priorities. In light of the amended Part VII, Canadian Heritage must now review the list of designated federal institutions to determine whether additions are to be made.

By the same token, the Department must clarify the process used to determine designated institutions—a process that lacks transparency at this time. The way in which priorities are established and communities are consulted is unclear. The Department could develop, in cooperation with the communities, a selection grid that takes into account the likely impact of each institution or organization on the advancement on the equality of status of English and French. Either way, the Department must do a better job of informing the federal institutions and communities of the chosen procedure.

The government must also acknowledge that the implementation of the new Part VII must be fully carried out both in Ottawa and in the regions. Federal councils in particular must be given the means to assume their role as champion in every part of the country. They are the key players with which communities want to work. Unfortunately, the cancellation of the Regional Partnership Fund last year is a step in the opposite direction.

Recommendation 4

The Commissioner recommends that the Minister for Official Languages ensure Canadian Heritage take a more transparent approach in the implementation of section 41 of the Act when determining the institutions that have the most significant impact on communities and on the promotion of linguistic duality.

To summarize, a more comprehensive and specific approach is needed to clarify expectations and possible implications following the amendements to the Act and to ensure its spirit is understood and respected.

Conclusion

By adopting the amendments to Part VII of the Act, Parliament's message to the federal administration was that it wants linguistic duality to remain one of Canada's fundamental values. It clearly expressed its desire to see the federal government act in an even more determined and decisive manner to enhance the vitality and development of official language communities and promote linguistic duality. This obligation to act is designed to accelerate the implementation of Part VII. All of these elements have converged to ensure the federal government demonstrates through its actions that it is committed to linguistic duality and the development of official language minority communities in Canada.



CHAPTER 4

PERFORMANCE REPORT CARDS AND SUCCESS STORIES

Performance report cards and success stories



Introduction

One of the Commissioner of Official Languages' many responsibilities is to closely monitor the ways in which federal institutions comply with the *Official Languages Act* (the Act). This chapter, as well as the next, provides an account of the monitoring activities that were carried out over the last year.

The chapter will first examine performance report cards, which are a review of the overall performance of 37 institutions subject to the Act.[31] Each institution's performance report card is available on the Office of the Commissioner of Official Languages web site, www.ocol-clo.gc.ca. Evaluated within the framework designed for this purpose, these report cards reveal the strengths and weaknesses of each institution.

The chapter will then continue with a presentation of the top success stories. This year, the Commissioner collected information on many success stories within federal departments and organizations. It is his hope that all federal institutions will find inspiration in these stories.

Performance report cards

Methodology

Each institution's performance was measured against 13 basic criteria grouped under 5 factors: program management, service to the public, language of work, equitable participation and advancement of English and French. Each of the 13 basic criteria has been assigned a relative weighting in order to calculate an overall grade for each institution. A detailed rating guide describes the methodology used by analysts to rate the institutions.[32]

Many different sources were used to carry out the analyses needed for the report cards: interviews, documents, observations on service quality, surveys, statistical data, recommendations made by the Commissioner and consultations with colleagues who performed investigations and audits.

[31] In Canada, nearly 200 institutions are subject to the Act; the Office of the Commissioner of Official Languages has chosen to evaluate 37 of them. An attempt has been made to select institutions that are representative of a wide range of departmental realities, in terms of the government's main responsibilities (or major portfolios), their relationship with the Treasury Board Secretariat (separate employers or institutions for which the Treasury Board Secretariat is the employer) and their size. Central agencies responsible for official languages have been excluded, since it is impossible to measure their performance according to the same evaluation criteria used for other institutions.

[32] This rating guide is available on the Office of the Commissioner of Official Languages web site, www.ocol-clo.gc.ca.

Greater emphasis on results

The evaluation framework was modified this year to place more emphasis on the institutions' results. For instance, the number of observations made in the field doubled in comparison to the previous year.

The report cards took into account language of work data from the 2005 Public Service Employee Survey[33] and a survey requested by the Commissioner last year.[34]

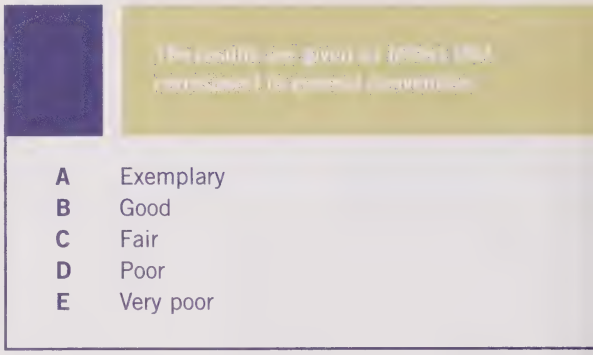
To emphasize results, the Commissioner took into consideration formal recommendations made during his investigations and audits to create a list of institutions that have specific problems complying with the Act. These institutions lost points on their performance report cards. The penalty accounted for 5% of the overall grade, or 2% if the institution made considerable progress in resolving the issue.

Amendments to the *Official Languages Act* regarding the advancement of English and French

The evaluation framework was also revised to take into account the amendments made to Part VII of the Act in November 2005.[35] Designated institutions,[36] accustomed to preparing action plans and reporting to Canadian Heritage on Part VII, were subject to stricter requirements than other institutions not accountable in this respect. For the latter institutions, the Commissioner primarily sought to determine the extent to which they were aware of the legislative changes, whether they had considered what impact the changes would have on their organization and whether they had made any preparations to comply with the changes. The Commissioner considers this two-speed approach a temporary measure.

Presentation of results

The results facilitate comparison among institutions with similar characteristics. As such, the 37 institutions in question are grouped into three portfolios: economy; transport and security; and social, cultural and other.



A	Exemplary
B	Good
C	Fair
D	Poor
E	Very poor

To make the results easier to read, a subtotal now appears for each factor that has been evaluated. When an institution has been penalized because of a specific issue with compliance, an asterisk appears on the subtotal line of the factor in question.[37]

As in past annual reports, the evaluation criteria and their relative weights appear in the left-hand column. The overall grade is a total of the results obtained for all the evaluated components.

[33] This survey, carried out by Statistics Canada for the Public Service Human Resources Management Agency of Canada (PSHRMAC), included five questions on language of work. A list of these questions can be found on the language of work section in this chapter. It should be noted that this survey did not involve employees from separate employers, i.e., institutions of which the Treasury Board Secretariat is not the employer.

[34] The Office of the Commissioner requested this survey from Statistics Canada to round out the data from the 2005 PSHRMAC survey. Statistics Canada asked employees from 16 separate employers the same five questions regarding language of work that appeared in the 2005 Public Service Employee Survey.

[35] Since November 2005, all federal institutions are required to take positive measures to enhance the development of official language communities and promote the equal status and use of English and French. The Office of the Commissioner was careful to consult official language community representatives prior to making any changes to the evaluation framework. After strengthening the evaluation criteria, the Office of the Commissioner communicated them to the institutions concerned.

[36] Thirty-two federal departments and organizations are named in the *1994 Accountability Framework* regarding the implementation of sections 41 and 42 of the Act as being key organizations that have a significant impact on the development of official language communities.

[37] For more information on institutions with specific compliance issues, see Chapter 5, page 61.

Portfolio: Economy

* Penalty (2%)
** Penalty (5%)

	Indian and Northern Affairs Canada	Agriculture and Agri-Food	Business Development Bank	Canadian Tourism Commission	Canada Economic Development for the Regions of Quebec	Western Economic Diversification	Mortgage & Housing Corporation	Industry Canada	Fisheries and Oceans Canada	Canada Post	Atlantic Canada Opportunities	Revenue Canada	Public Works
A. Management (15%)													
a) An accountability framework, an action plan and accountability mechanisms are in place (5%)	C	B	B	A	A	C	A	A	B	B	B	A	A
b) Visibility of official languages in the organization (5%)	C	C	B	B	A	A	B	A	B	A	B	B	A
c) Complaints (5%)	B	C	A	B	A	C	B	B	A	A	A	A	B
Subtotal	**C**	**C**	**B**	**B**	**A**	**B**	**B**	**A**	**B**	**A**	**B**	**A**	**A**
B. Service to the Public—Part IV (25%)													
a) Bilingual services advertised to the public and sufficient bilingual staff (3%)	B	B	D	C	B	C	B	B	B	C	B	C	B
b) Findings on active offer and service delivery (15%)	D	E	D	B	B	C	C	D	D	D	C	C	D
c) Service agreements delivered by third parties or in partnership provide for the delivery of bilingual services (2%)	C	C	A	D	B	B	C	B	C	A	B	C	C
d) Policy on service to the public and bilingual services quality monitoring (5%)	C	C	B	C	B	B	C	C	B	A	C	A	C
Subtotal	**D**	**D**	**C**	****C**	**B**	**C**	**C**	**C**	**C**	****D**	**C**	**B**	**C**
C. Language of Work—Part V (25%)													
a) Language of work policy and adequate bilingual supervision (12.5%)	B	B	B	B	B	C	B	B	B	C	B	B	B
b) Use of each official language in the workplace (12.5%)	C	C	C	D	B	C	C	C	B	C	B	C	C
Subtotal	**C**	**C**	**C**	**C**	**B**	**C**	**B**	**B**	**B**	**C**	**B**	**B**	**B**
D. Equitable Participation—Part VI (10%)													
a) Percentage of Francophone participation throughout Canada (5%)	A	A	B	A	B	A	A	B	A	A	A	A	B
b) Percentage of Anglophone participation in Quebec (5%)	D	C	A	N/A[1]	E	N/A[1]	C	B	D	C	N/A[1]	C	D
Subtotal	**B**	**B**	**B**	**A**	**C**	**A**	**B**	**B**	**B**	**B**	**A**	**B**	**C**
E. Advancement of English and French—Part VII (25%)													
a) Strategic planning and the development of policies and programs take into account the development of official language minority communities (12.5%)	C	B	B	B	B	A	B	B	B	B	B	B	B
b) Strategic planning and the development of policies and programs take into account the promotion of linguistic duality (12.5%)	C	C	B	B	B	B	B	B	B	A	B	C	C
Subtotal	**C**	**B**	**B**	**B**	**B**	**B**	**B**	**B**	**B**	**A**	**B**	**B**	**B**
OVERALL RATING	**C**	**C**	**C**	**C**	**B**	**C**	**B**	**B**	**C**	**C**	**B**	**B**	**C**

[1] No staff in Quebec (excluding NCR).

Portfolio: Transport and security

* Penalty (2%)
** Penalty (5%)

	Halifax Robert L. Stanfield Airport	Ottawa Macdonald-Cartier Airport	Food Inspection Agency	Border Services	Environment Canada	Canadian Forces	RCMP	NAV CANADA	Passport Canada	Correctional Service	Canadian Air Transport Security Authority	Transport Canada	VIA Rail
A. Management (15%)													
a) An accountability framework, an action plan and accountability mechanisms are in place (5%)	D	B	A	A	B	A	C	B	D	C	A	A	A
b) Visibility of official languages in the organization (5%)	D	B	B	A	C	B	C	C	C	C	A	B	C
c) Complaints (5%)	C	A	A	A	B	B	B	B	A	B	A	B	B
Subtotal	**D**	**B**	**A**	**A**	**B**	**B**	**C**	**B**	**C**	**C**	**A**	**B**	**B**
B. Service to the Public—Part IV (25%)													
a) Bilingual services advertised to the public and sufficient bilingual staff (3%)	D	D	B	B	B	D	B	C	B	B	C	B	D
b) Findings on active offer and service delivery (15%)	D	C	E	C	C	D	E	C	B	E	C	D	C
c) Service agreements delivered by third parties or in partnership provide for the delivery of bilingual services (2%)	C	A	B	C	B	B	C	C	A	E	B	B	C
d) Policy on service to the public and bilingual services quality monitoring (5%)	D	B	A	A	C	D	C	B	B	C	B	B	B
Subtotal	**D**	**C**	**C**	***C**	**C**	**D**	**D**	**C**	**B**	**D**	***C**	**C**	**C**
C. Language of Work—Part V (25%)													
a) Language of work policy and adequate bilingual supervision (12.5%)	N/A[1]	B	B	B	B	D	B	D	B	B	C	B	C
b) Use of each official language in the workplace (12.5%)	N/A[1]	C	C	C	D	C	E	D	C	C	C	B	D
Subtotal	**N/A[1]**	**C**	**B**	**B**	**C**	****E**	**D**	**D**	**C**	**C**	**C**	**B**	**D**
D. Equitable Participation—Part VI (10%)													
a) Percentage of Francophone participation throughout Canada (5%)	A	A	A	A	A	A	A	A	B	A	A	A	A
b) Percentage of Anglophone participation in Quebec (5%)	N/A[2]	N/A[2]	D	A	A	N/A[2]	A	B	B	D	N/A[2]	A	A
Subtotal	**A**	**A**	**B**	**A**	**A**	**A**	**A**	**B**	**B**	**B**	**A**	**A**	**A**
E. Advancement of English and French—Part VII (25%)													
a) Strategic planning and the development of policies and programs take into account the development of official language minority communities (12.5%)	N/A[3]	N/A[3]	B	B	D	C	C	D	D	D	C	B	C
b) Strategic planning and the development of policies and programs take into account the promotion of linguistic duality (12.5%)	N/A[3]	N/A[3]	B	B	D	D	C	C	E	D	B	B	C
Subtotal	**N/A[3]**	**N/A[3]**	**B**	**B**	**D**	**C**	**C**	**D**	**D**	**D**	**C**	**B**	**C**
OVERALL RATING	**D**	**B**	**C**	**B**	**C**	**D**	**D**	**D**	**C**	**D**	**C**	**B**	**C**

[1] Part V of the Act does not apply.
[2] No staff in Quebec (excluding NCR).
[3] Not subject to Part VII of the Act.

Portfolio: Social, cultural and others

* Penalty (2%)
** Penalty (5%)

	Public Health Agency	CBC/Radio-Canada	National Arts Centre	Citizenship and Immigration	National Capital Commission	Canadian Museum of Civilization	National Film Board	Parks Canada	Health Canada	Service Canada	Statistics Canada
A. Management (15%)											
a) An accountability framework, an action plan and accountability mechanisms are in place (5%)	D	B	D	A	B	C	B	B	A	B	A
b) Visibility of official languages in the organization (5%)	B	B	B	A	A	A	A	A	A	B	B
c) Complaints (5%)	C	B	A	A	A	A	A	B	B	A	A
Subtotal	**C**	**B**	**B**	**A**	**A**	**B**	**A**	**B**	**A**	**B**	**A**
B. Service to the Public—Part IV (25%)											
a) Bilingual services advertised to the public and sufficient bilingual staff (3%)	B	D	B	B	A	B	A	B	B	B	B
b) Findings on active offer and service delivery (15%)	C	E	B	C	A	A	D	C	D	D	B
c) Service agreements delivered by third parties or in partnership provide for the delivery of bilingual services (2%)	C	C	B	B	A	B	C	B	C	B	A
d) Policy on service to the public and bilingual services quality monitoring (5%)	B	B	B	B	A	A	C	B	C	B	B
Subtotal	**C**	**D**	**B**	**B**	**A**	**A**	**C**	**C**	**C**	**C**	**B**
C. Language of Work—Part V (25%)											
a) Language of work policy and adequate bilingual supervision (12.5%)	C	B	A	B	B	B	A	B	B	B	B
b) Use of each official language in the workplace (12.5%)	D	B	C	C	B	B	C	C	C	C	B
Subtotal	**C**	**B**	**B**	**C**	**B**	**B**	**B**	**B**	**C**	**B**	**B**
D. Equitable Participation—Part VI (10%)											
a) Percentage of Francophone participation throughout Canada (5%)	A	A	A	A	B	B	B	A	A	A	B
b) Percentage of Anglophone participation in Quebec (5%)	N/A[1]	C	N/A[2]	A	N/A[2]	N/A[2]	A	E	D	D	B
Subtotal	**A**	**B**	**A**	**A**	**B**	**B**	**B**	**C**	**B**	**B**	**B**
E. Advancement of English and French—Part VII (25%)											
a) Strategic planning and the development of policies and programs take into account the development of official language minority communities (12.5%)	B	B	B	A	B	B	B	B	A	B	A
b) Strategic planning and the development of policies and programs take into account the promotion of linguistic duality (12.5%)	B	A	B	A	B	B	A	B	B	B	A
Subtotal	**B**	**B**	**B**	**A**	**B**	**B**	**B**	**B**	**A**	**B**	**A**
OVERALL RATING	**C**	**C**	**B**	**B**	**B**	**B**	**B**	**B**	**C**	**B**	**B**

[1] Data not publicized for confidentiality reasons (only one small office in Quebec).
[2] No staff in Quebec (excluding NCR).

Findings and analysis

Program management

An analysis of the results shows progress has been made in the way many institutions are managing the implementation of the Act. Some have put an accountability framework into place, others, an action plan. Overall, their commitment to official languages is now more readily apparent in strategic documents, for example, reports on plans and priorities, departmental performance reports and business plans. The institutions that have distinguished themselves in terms of program management include the **Canada Border Services Agency**, the **Canadian Air Transport Security Authority**, the **Economic Development Agency of Canada for the Regions of Quebec** and **Citizenship and Immigration Canada**, which come in at the top of the class with an "Exemplary" rating for the three criteria. The same, unfortunately, cannot be said of the Halifax Robert L. Stanfield International Airport Authority, which received a low grade in this category.

Service to the public

Data regarding service to the public shows, once again this year, that some institutions are performing poorly. First, many institutions lack policies or guidelines that inform employees of senior management's commitment to promoting both official languages. The same can be said of institutional documents related to communications with the public and service delivery in both official languages. Furthermore, institutions rarely use monitoring mechanisms for service delivery in both official languages, and when they do so, the mechanisms are rather weak.

When organizations do monitor service provision, it is often limited to a single mode of delivery, such as the telephone or the web site. Yet, all institutions should continuously monitor all methods of direct service delivery to the public and give more responsibility to employees required to serve the public in both official languages.

However, most institutions have made an effort to list bilingual points of service in telephone directories. Some also make a point of distributing the list of bilingual points of service to official language community representatives. In addition, services delivered by third parties or under partnership agreements generally include standard language clauses in their contracts. Nevertheless, the monitoring of bilingual service delivery leaves much to be desired, and non-compliance with the terms of a contract rarely leads to any consequences. Senior management must show greater commitment in this area.

Another noteworthy fact: the language skills of employees who provide service to the public and institutions' ability to provide bilingual services have remained virtually unchanged compared to last year. The rating is around 90%. This means that 90% of employees responsible for providing service to the public in both official languages meet the language requirements of their positions. However, this percentage does not include the three lowest scores, which come from the Canadian Forces (40%), the Ottawa Macdonald-Cartier International Airport Authority (63%) and Canada Post (72%).

Results from the field: Analysis of observation results

In federal institutions, services can be delivered to the public in many ways: in person, over the telephone, over the Internet, by written communications or by using newspapers, radio and other media. This year, the performance report cards focus on two of these methods: service provided in person and over the telephone.

To obtain a representative sample of the performance of each of the 37 institutions that were evaluated, the Office of the Commissioner carried out 918 observations of service over the telephone and 850 observations of service in person across the country. This sample was established by Statistics Canada.

The following table presents the results of the observations made in the field between mid-June and mid-July 2006.

Table 1
Observation results for service in person and over the telephone in 2006–2007[38]

Institution	In person			Over the telephone	
	Visual active offer	Active offer by employee	Adequate service	Active offer	Adequate service
Agriculture and Agri-Food Canada	60%	0%	56%	55%	63%
Atlantic Canada Opportunities Agency	69%	0%	85%	93%	86%
Business Development Bank of Canada	81%	12%	65%	93%	80%
Canada Border Services Agency	99%	16%	87%	85%	89%
Canada Economic Development for the Regions of Quebec	85%	0%	92%	80%	100%
Canada Mortgage and Housing Corporation	86%	21%	86%	95%	78%
Canada Post Corporation	94%	8%	78%	64%	77%
Canada Revenue Agency	100%	34%	89%	90%	90%
Canadian Air Transport Security Authority	93%	14%	73%	100%	100%
Canadian Food Inspection Agency	80%	10%	66%	78%	61%
Canadian Forces	88%	0%	76%	95%	68%
Canadian Museum of Civilization Corporation	100%	100%	100%	100%	100%
Canadian Tourism Commission	100%	50%	100%	100%	100%
CBC/Radio-Canada	66%	13%	65%	67%	80%
Citizenship and Immigration Canada	100%	11%	72%	100%	100%
Correctional Service Canada	77%	0%	63%	74%	55%
Environment Canada	93%	19%	94%	49%	56%
Fisheries and Oceans Canada	83%	0%	81%	78%	69%
Halifax Robert L. Stanfield International Airport Authority	33%	0%	0%	100%	100%
Health Canada	61%	17%	84%	75%	88%
Indian and Northern Affairs Canada	73%	0%	73%	60%	53%

[38] Note that Statistics Canada also compiled observation results by province and territory, which included all observations from all institutions. These results were an approximation of each region's overall performance. However, the results from the territories (Yukon, Northwest Territories and Nunavut) are only representative of performance in their capital cities, since the observations were limited to these places. The number of observations carried out in each province and territory ranges from 7 (Nunavut) to 142 (Ontario). Results are available at www.ocol-clo.gc.ca.

Table 1 (cont.)

Institution	In person			Over the telephone	
	Visual active offer	Active offer by employee	Adequate service	Active offer	Adequate service
Industry Canada	84%	12%	74%	92%	89%
National Arts Centre	100%	33%	100%	100%	100%
National Capital Commission	100%	75%	100%	100%	100%
National Film Board of Canada	75%	0%	88%	78%	89%
NAV CANADA	75%	25%	100%	100%	50%
Ottawa Macdonald-Cartier International Airport Authority	100%	0%	33%	100%	100%
Parks Canada Agency	82%	36%	83%	93%	94%
Passport Canada	93%	40%	93%	100%	88%
Public Health Agency of Canada	85%	20%	90%	85%	77%
Public Works and Government Services Canada	85%	21%	87%	66%	75%
Royal Canadian Mounted Police	79%	14%	56%	54%	58%
Service Canada	80%	8%	70%	87%	88%
Statistics Canada	100%	20%	100%	100%	89%
Transport Canada	85%	19%	68%	82%	83%
Western Economic Diversification Canada	90%	10%	90%	82%	73%
VIA Rail	83%	25%	88%	76%	100%
Total	**87%**	**13%**	**75%**	**73%**	**77%**

Visual active offer consists of a series of visual elements present in service points that indicate to customers that service is offered in both official languages. While some institutions obtained excellent marks in this area, others had disappointing results, notably the Halifax Robert L. Stanfield International Airport Authority, Agriculture and Agri-Food Canada, Health Canada and CBC/Radio-Canada.

Active offer by staff refers to the use of a bilingual greeting by an employee when communicating with a member of the public. This ensures that members of the public feel comfortable using their language of choice when they deal with a federal institution. In this regard, the overall results are quite worrisome. During the previous year, it was observed that an active offer was rarely made by employees (24%). This year, it has plunged to 13%. In addition, there was no active offer made in 10 out of the 37 institutions that were evaluated. The Commissioner is disappointed with these results and was hoping to see an improvement. He considers such a performance unacceptable. The results show that front-line supervisors are neglecting to ensure services are provided in both official languages. When it comes to active offer by employees, the facts could not be clearer: it is not part of the federal administration's service culture (except at the Canadian Museum of Civilization Corporation). Front-line agents fail to take advantage of numerous opportunities to promote the equality of status and use of English and French when serving the public. Moreover, there are no consequences for employees not complying with the legal obligation to actively offer service to the public in English and in French, as stipulated in section 28 of the Act.

Recommendation 5

The Commissioner recommends that deputy heads in federal institutions ensure front-line employees and all agents who respond to client enquiries actively offer services in both official languages at first contact in order to enhance the use of the public's official language of choice.

Furthermore, the quality of service provided in person in the language of the minority is adequate three times out of four (75%). These results are consistent with those of previous years. Six institutions received excellent marks, delivering adequate service during all visits by the Office of the Commissioner. In contrast, the Halifax Robert L. Stanfield International Airport Authority did not provide adequate service on any occasion. In addition, the progress made by two institutions as regards service in person should be noted: Environment Canada and the Canada Mortgage and Housing Corporation.

Active offer through service over the telephone refers to the public's first contact with an employee or automated system. Observations have shown that some institutions performed quite well in this respect. However, others that had obtained satisfactory results for in-person service received low marks for service over the telephone. This is the case with Environment Canada, which was only able to provide adequate telephone service half of the time. In contrast, the Halifax Robert L. Stanfield International Airport Authority, which failed miserably with regards to active offer and service in person, obtained an "Exemplary" rating for active offer and adequate service over the telephone in the minority language.

Language of work

In preparing the performance report cards, several criteria were used to examine the question of language of work. The following findings were most noteworthy this year.

Several institutions still do not have documents that reflect senior management's commitment to creating a workplace conducive to the use of both official languages and promoting English and French. However, most of these institutions have nonetheless taken concrete measures to enhance the use of both languages in the workplace and allow employees in a minority situation to work in the language of their choice, for example, through translation and revision services or the indication in the personnel file of the employee's preferred language. Other measures primarily encourage employees in a majority situation to use their second language. These include, for example, language training and retention programs, writing tools and alternating between languages during meetings.

Furthermore, the Commissioner is pleased to note an increase in the number of senior managers who meet the language requirements of their positions in the departments that were evaluated. Overall, more than 90% of them meet the language requirements of their position. This is significant because when managers communicate between one another and with their employees in the listener's language, they are putting into action senior management's commitment to promoting the use of both official languages. All the same, the Commissioner notes that some departments evaluated for the first time this year are lagging behind, namely the Public Health Agency of Canada (76%) and Western Economic Diversification Canada (71%).

The Commissioner noticed little change in the bilingual capacity of supervisors who occupy positions outside of senior management. The rate is generally between 85% and 90%. Based on the number of supervisors who meet the language requirements of their position, three institutions appear to have difficulty supervising their employees in the language of their choice: Canadian Forces (33%), the Canadian Air Transport Security Authority (58%) and Canada Post (58%).

As mentioned previously, the Commissioner used the results of the 2005 Public Service Employee Survey to determine the level of satisfaction of Francophone employees working in the National Capital Region (NCR), New Brunswick and the bilingual regions of Ontario, as well as Anglophone employees working in designated bilingual regions in Quebec.[39]

The findings of the public service surveys conducted in 2005 and 2002 allow an analysis to be made of the evolution of employee satisfaction in nine departments regarding language of work. The Commissioner notices a modest increase in the level of satisfaction among Francophones working in the NCR, New Brunswick and the bilingual regions of Ontario. In terms of the satisfaction levels of Anglophones working in the bilingual regions of Quebec, the Commissioner notes both increases and decreases.

- The material and tools provided for my work, including software and other automated tools, are available in the official language of my choice.
- When I prepare written materials, including electronic mail, I feel free to use the official language of my choice.
- When I communicate with my immediate supervisor, I feel free to use the official language of my choice.
- During meetings with my work unit, I feel free to use the official language of my choice.
- The training offered by my organization is available in the official language of my choice.

The level of satisfaction has been interpreted as the number of respondents who said they "strongly agree" or "mostly agree" with each statement above.

Survey results indicate that, for Francophones in minority situations, the possibility of using their language of choice in written communications and during meetings remains a problem. Anglophones in minority situations in Quebec, in turn, find it difficult to receive training in English and use their language of choice in team meetings.

The following table presents employee satisfaction levels as determined by the five questions in the 2005 Public Service Employee Survey regarding the possibility of working in their language of choice. Note that these results only represent the satisfaction levels of employees in a minority situation who work in regions designated bilingual for the purpose of language of work.

The Commissioner sent the detailed survey results to each institution to help them in their efforts to encourage the use of English and French in the workplace.

[39] See the methodology section at the beginning of this chapter.

Table 2
Language of work survey

Institution	Satisfaction levels among Francophones (NCR, N.B., Ont.) 2006–2007	Satisfaction levels among Anglophones (Que.) 2006–2007
Agriculture and Agri-Food Canada	69%	*
Atlantic Canada Opportunities Agency	88%	**
Business Development Bank of Canada	77%	94%
Canada Border Services Agency	68%	81%
Canada Economic Development for the Regions of Quebec	97%	*
Canada Mortgage and Housing Corporation	73%	59%
Canada Post Corporation	70%	58%
Canada Revenue Agency	71%	72%
Canadian Air Transport Security Authority	61%	*
Canadian Food Inspection Agency	74%	58%
Canadian Forces***	39%	84%
Canadian Museum of Civilization Corporation	81%	**
Canadian Tourism Commission	*	**
CBC/Radio-Canada	84%	79%
Citizenship and Immigration Canada	77%	84%
Correctional Service Canada	76%	43%
Environment Canada	69%	70%
Fisheries and Oceans Canada	75%	*
Health Canada	68%	51%

* Due to the small number of respondents, Statistics Canada asked the Commissioner not to use these results.

** No offices in this region.

*** National Defence provides for the choice of language of work in some of its units outside of regions designated bilingual for purposes of language of work. Francophone respondents came from bilingual units in British Columbia, Alberta, Saskatchewan, Manitoba, New Brunswick, Nova Scotia, Ontario and the NCR. Anglophone respondents came from bilingual units in Quebec.

Table 2 (cont.)

Institution	Satisfaction levels among Francophones (NCR, N.B., Ont.) 2006–2007	Satisfaction levels among Anglophones (Que.) 2006–2007
Indian and Northern Affairs Canada	72%	*
Industry Canada	75%	73%
National Arts Centre	81%	**
National Capital Commission	84%	**
National Film Board of Canada	*	89%
NAV CANADA	53%	72%
Ottawa Macdonald-Cartier International Airport Authority	60%	**
Parks Canada	76%	*
Passport Canada	80%	94%
Public Health Agency of Canada	69%	*
Public Works and Government Services Canada	79%	73%
Royal Canadian Mounted Police	66%	70%
Service Canada	75%	51%
Statistics Canada	82%	*
Transport Canada	75%	76%
Western Economic Diversification Canada	*	**
VIA Rail	61%	86%

* Due to the small number of respondents, Statistics Canada asked the Commissioner not to use these results.
** No offices in this region.

Equitable participation

This year, as in previous years, the institutions obtained very good marks in terms of equitable participation. It should be mentioned, though, that the participation of Anglophones in Quebec remains a problem for some institutions. For instance, at Parks Canada, the participation rate is 1.3%, while at the Economic Development Agency of Canada for the Regions of Quebec, it is 1.8%.

Advancement of English and French

The performance report cards included the Commissioner's evaluation of the way in which institutions meet their obligations under Part VII of the Act.

One of the evaluation criteria involves gauging the extent to which management committees of the institutions have obtained information for increasing their awareness of the amendments to the Act and encouraging them to begin thinking about the changes this entails. The information that was gathered shows that most committees had been given a presentation on the subject. In addition, among the institutions evaluated, 13 of the 16 institutions not required to report to Canadian Heritage now have coordinators responsible for Part VII or have formed a committee to coordinate the institution's efforts to meet their new obligations. However, in many cases, institutions have still not been given the names of relevant liaison officers to official language community groups.

Twenty-three out of the 37 institutions that were evaluated for the performance report cards have still not begun examining their policies and programs to determine which ones could have an impact on the development of official language minority communities or the promotion of linguistic duality. Yet this examination is essential for the implementation of the amendments to the Act. Similarly, most institutions required to report to Canadian Heritage on Part VII do not systematically carry out an annual, structured consultation with official language communities in the regions and have not reviewed their action plan with them. At times, the consultation process amounts to sending the institution's action plan to the associations and asking for feedback. The Commissioner expects more effort from institutions when it comes to consultation.

That being said, the institutions' report cards reveal a number of measures liable to have a positive effect on the development of official language communities or the promotion of the equality of status and use of English and French. Such initiatives are often carried out because of the leadership shown by a regional manager. At the national level, two institutions in particular stand out for their leadership in implementing Part VII of the Act. Citizenship and Immigration Canada and Statistics Canada obtained an "Exemplary" rating in each of the two criteria. This should serve as a source of inspiration for other institutions.

General observations

Perhaps because such high importance was given to results this year and the criteria for Part VII were tightened, none of the 37 institutions obtained an overall "Exemplary" rating. The following list is a breakdown of the overall ratings:

- **Good**: 16 institutions (which belong mainly to the "social, cultural and other" portfolio)
- **Average**: 16 institutions (which belong mainly to the "economy" portfolio)
- **Poor**: 5 institutions (which all belong to the "transport and security" portfolio)

Service Canada received a "good" rating overall, but did not perform well when service delivery was observed in the field. Yet, this institution should serve as a model in this area. The Commissioner expects an improvement in these results next year.

Success stories

It has become common place for the Office of the Commissioner to highlight, in its annual report, a sample of sucess stories pertaining to official languages. This year's success stories can be grouped into four main categories:[40]

- Promoting the federal administration as a bilingual workplace
- Using English and French in the workplace
- Improving service delivery to the public in the language of the linguistic minority
- Promoting English and French

Promoting the federal administration as a bilingual workplace

Some federal institutions work with post-secondary students to recruit bilingual staff. For instance, the **Public Service Commission of Canada** and **Human Resources and Social Development Canada** cooperate on a train-the-trainer initiative in Quebec. The goal is to promote the Commission's recruitment program among bilingual post-secondary students. Each May and June, an average of 150 students take a one-week training course that presents the public service as an employer of choice. In doing so, the Commission has increased the number of bilingual post-secondary students applying for summer jobs and full-time positions in federal departments in the province.

The **Public Service Commission of Canada** also employs student ambassadors in various universities in Quebec to promote the federal public service as an employer of choice. The **Canada Revenue Agency** has a similar project underway.

Using English and French in the workplace

Some institutions show great innovation in the way they hold their meetings. In November 2006, **Fisheries and Oceans Canada** decided to alternate between English and French during its management meetings. This practice aims to develop the second-language communication skills of senior managers. Since this initiative was launched, weekly meetings of the executive committee have been held alternately in English and in French, and documentation is distributed in both official languages. Given the considerable effort committee members are making to perfect their language skills, the initiative can be considered a resounding success. The **Canadian Air Transport Security Authority** has drawn inspiration from this practice, and since January 2007, the language in which mandatory management meetings are held alternates between English and French.

Furthermore, **Statistics Canada** has produced an information kit on bilingual meetings and made it available to meeting organizers and chairs. It has also produced a video entitled *An Unpleasant Meeting—Une réunion désagréable*, which illustrates the pitfalls of a bilingual meeting gone wrong.

Statistics Canada has also launched a pilot project to encourage bilingualism within the institution. Three organizers were hired to ensure work processes were respected and teamwork was successful. These people identify specific problems and propose solutions in order to promote and maintain a workplace conducive to the use of both official languages. Evaluation of the pilot project is set to begin in the spring of 2007.

[40] Note that an institution can appear in the "Success Stories" section and still obtain poor grades on its report card. There is no contradiction between the two.

Improving service delivery to the public in the language of the minority

Some institutions have found ways to improve language training for their staff. For example, the **Canada Border Services Agency**, in cooperation with the private sector, universities and colleges, has implemented an effective language training program. The project included negotiating agreements with the Canada School of Public Service and other departments to share materials and human resources. This is a fine example for other departments that rely on the Canada School of Public Service for language training.

Moreover, **Statistics Canada** has set itself the goal of ensuring that all supervisory positions be filled by bilingual employees as of April 1, 2007. Its transition plan included opening an on-site training centre to deal with any significant outstanding problems and ensuring that employees meet the language requirements as soon as possible. At Statistics Canada, director and section head positions are already bilingual imperative, while deputy head positions will follow suit in April 2007.

At the **Canadian Museum of Civilization Corporation**, training for new employees includes a component on official language awareness. What's more, to ensure services in both languages are of comparable quality, the Museum has added questions about official languages to the detailed questionnaire it will give visitors twice a year. The Museum plans to survey nearly 500 visitors annually. Lastly, the Museum has a five-year plan ensuring regular validation of the language skills of all employees in bilingual positions. All of these factors help ensure quality service in both official languages within the institution.

To improve access to justice in both official languages as well as communications with the public and service delivery, the **Group of Federal Tribunal Chairs**[41] created a working group on official languages. The group meets regularly to share the knowledge and experiences of various federal tribunals. Among other things, it has developed a general policy framework on official languages that can be used and adapted as needed by each of the tribunals to take their distinctive characteristics into account. The steps taken by federal tribunals is proof of their desire to have a better understanding of the nature of the obligations imposed on them by the Act in terms of the administration of justice, especially regarding their obligation to make their decisions available in both official languages.

Parks Canada's field unit in Jasper, Alberta, provides free office space to the local Francophone association in exchange for French courses for its employees and members of the local community. Since fall 2004, the association has offered two to three courses per year, and each course attracts 35 to 45 participants. Classes run 2.5 hours per week and are carried out over a period of eight weeks.

Service Canada's "Franco-allô" initiative, which was created in 2004, is another success story. This weekly forum, initially aimed at bilingual employees at the institution's Edmonton branch, is now open to all federal employees and students of the Canada School of Public Service who want to improve their French skills. About a dozen participants (not always the same people) get together during their coffee break to speak in French. Participants are also invited to do exercises to prepare them for the next meetings. The group leader, a Service Canada employee, sends out weekly e-mails about the activities of Alberta's Francophone community and a list of difficulties in the French language.

Promoting English and French

In an effort to encourage the development of linguistic communities, the **Canada Border Services Agency** informs official language community associations, committees and media about its job opportunities. In addition, the official languages coordinator for the Toronto region meets with college and university students in the French-speaking areas of Sudbury, North Bay and Timmins to promote job opportunities in the Agency.

[41] The Group of Federal Tribunal Chairs brings together more than 20 administrative tribunals. Their periodic meetings are a privileged forum for discussing administrative justice and sharing their experiences and innovative practices. Questions regarding official languages have been at the heart of the group's activities for several years now. Many of the tribunals have modified or standardized their official language practices as a result of the Group's work.

Another initiative that should be mentioned is the Citizenship and Immigration Canada-Francophone Minority Communities Steering Committee. This committee is co-chaired by **Citizenship and Immigration Canada**'s Assistant Deputy Minister, Operations, who is the official languages champion, and a representative from the communities chosen by the Fédération des communautés francophones et acadienne du Canada. The steering committee, in turn, has formed a committee to coordinate and promote the implementation of the *Strategic Plan to Foster Immigration to Francophone Minority Communities (2006–2011)*. Both committees work in partnership with the provinces, territories and communities.

The **Atlantic Canada Opportunities Agency** financed the PERCÉ (Programme d'entrepreneurship régional, communautaire et économique) program. Proposed by economic community groups, the project aims to counter the exodus from rural regions by making young people in Prince Edward Island's Acadian and Francophone communities aware of the economic possibilities and cultural wealth of their region. It also aims to encourage youth to return to the province to complete their university studies in French. Carried out over the summer, the project offered job-search training, career counselling services and seasonal internships of 10 to 12 weeks. It also paired Island businesses with students to make it easier for young people to return to the province. Last year, ten young people participated in the PERCÉ program.

For its part, **Service Canada** also sought to reverse the exodus of young people with a project entitled *Youth-Turn . . . Come Home to the Gaspé!* This project was designed to work in tandem with the provincial government's Youth Action Strategy 2005–2008. The idea of pairing students and businesses was also the focus of a project created by the **Economic Development Agency of Canada for the Regions of Quebec**. Entitled *Opportunities through Internship*, it gives young Quebec Anglophones a chance to work as an intern in Montréal in an English-speaking environment.

The **Economic Development Agency of Canada for the Regions of Quebec** has also financially supported a two-year pilot project to measure the vitality of Quebec's Anglophone communities. The project was carried out in cooperation with three groups: Carleton University, the Centre for Innovative & Entrepreneurial Leadership (CIEL) and the Réseau d'investissement social du Québec. The project has established approximately 100 community vitality indicators in the areas of education, culture, and economic and social development. The partners also ensured the support and tele-training of participating communities.

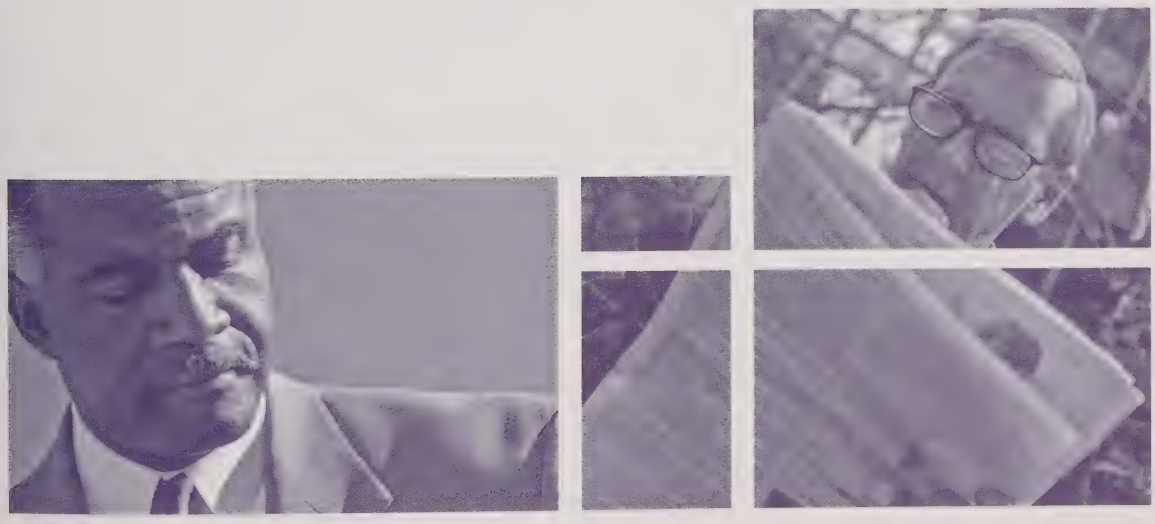
In terms of promoting linguistic duality and the equality of status of English and French, **Fisheries and Oceans Canada** has distinguished itself by organizing themed tours of the *hidden face* of Quebec in cooperation with Quebec City's English-speaking community. By way of guided tours, this project highlights the Anglophone community's historic contributions to the city. **Parks Canada** and **Service Canada** participated in the project under **Canadian Heritage**'s Interdepartmental Partnership with Official Language Communities (IPOLC). Fisheries and Oceans Canada have provided financial support, and one of its representatives has participated in the project's working committee, which is made up of members of Anglophone organizations, including the Literary and Historical Society of Quebec (LHSQ).



Regarding the promotion of linguistic duality, the work of **Industry Canada** must also be commended. It supported an initiative launched by Canadian Parents for French (British Columbia and Yukon branch) to create a new, highly interactive web site. This site is the primary source of information for Anglophones seeking training opportunities in French. In a similar vein, **Industry Canada** has worked closely with the British Columbia Société du développement économique to create a web site for Francophone tourism in the province and various activities related to the 2010 Olympic Winter Games.

The official languages champions at the **Canadian Food Inspection Agency**, in cooperation with the NCR official languages champion, organized a noteworthy event at the Ottawa central office in February 2006, allowing them to highlight the Agency's commitment to official languages. An invitation was sent to all employees at the Agency's Ottawa offices, and more than 300 came to an information booth set up in the entrance of the central office. Each person received an information kit containing, among other things, a toolkit filled with suggestions on how to maintain bilingual skills, hold bilingual meetings and ensure voice mail respects requirements with regards to service to the public. In total, coordinators prepared and distributed over 6,000 information kits throughout the Agency's administrative regions.

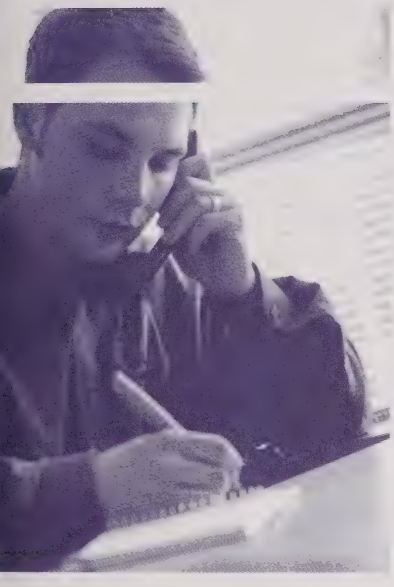
Lastly, the efforts of **Justice Canada**, **Manitoba Justice** and the **Association des juristes d'expression française du Manitoba (AJEFM)**—three partners responsible for launching the campaign entitled *Accès aux services juridiques en français*—should be applauded. Thanks to financial support from the two levels of government, the AJEFM launched an awareness and promotional campaign entitled *Mon droit, en français, mon choix*. The Institut Joseph-Dubuc, a French-language legal training centre, was also a partner. The project aims to support Francophones working in the legal profession in Manitoba and increase awareness among Manitoban youth, senior citizens and Aboriginal peoples about accessibility to the judicial system in French.



CHAPTER 5

INVESTIGATIONS AND AUDITS

Investigations and audits



Introduction

As language ombudsman, the Commissioner investigates complaints from the public regarding the implementation of the *Official Languages Act* (the Act). He determines whether or not the complaints are founded and, if so, works with the institution in question to find a permanent solution to the problem. The Commissioner also audits several federal institutions each year and follows up on the findings. These audits serve to detect and prevent major problems in the implementation of the Act within federal institutions. They also aim to obtain public commitments from senior officials to resolve any noted breaches.

This chapter examines the Commissioner's activities in two other aspects of his role as ombudsman, namely, investigations and audits. First, an analysis of the complaints received in 2006–2007 will be presented. Then, some of the types of complaints investigated over the course of the year that are of particular interest will be described, followed by a review of the Commissioner's court interventions and an account of the audits and follow-ups carried out over the past year. In conclusion, specific problems with compliance with the Act and proactive interventions will be discussed.

Analysis of complaints

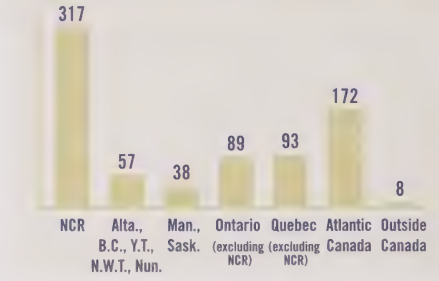
Complaints received in 2006–2007

- The Office of the Commissioner of Official Languages received 999 complaints, a 6% increase over the 939 received the previous year.
- A total of 77% (774) of the complaints were considered admissible.
- As in previous years, most of the complaints (87%) came from Francophones.
- The number of complaints filed by Anglophones went from 127 in 2005–2006 to 133 this year (an increase of 4%).

The number of complaints received in 2006–2007 follows the general trend of the last four years.



Figure 1
Number of admissible complaints by region
(April 1, 2006 to March 31, 2007)



Complaint investigation process

The Commissioner considers a complaint admissible when it meets the following three criteria: it relates to an obligation set forth in the Act, it involves an institution subject to the Act and it concerns a specific incident. If a complaint is admissible, it is investigated to determine whether there has been a breach of the Act (in which case the complaint is considered "founded") or not (the complaint is then considered "unfounded").

Once this process is completed, both the complainant and the institution in question are informed of the Commissioner's decision and recommendations if required, and are given the opportunity to comment on them. If necessary, the Commissioner also follows up on his recommendations to ensure they have been implemented.

If the complaint is founded and the situation is appropriate, the Commissioner tries to work with the institution that was the subject of the complaint to find a quick solution to the problem. This year, 38% of admissible complaints were treated in this manner, the majority within 60 days of being filed.

Analysis of complaints

Figure 1 shows the origin of admissible complaints filed in the last year according to region.

Over half of the admissible complaints came from the National Capital Region (NCR) and the Atlantic provinces. The distribution of complaints by region is consistent with the pattern in previous years.

Ten most frequently implicated institutions

This year, 353 of the 774 admissible complaints (46%) involved ten institutions. This ratio seems low compared to previous years, but the number does not take into account an important fact. Following the announcement in September 2006 of federal budget cuts, 117 complaints were filed. These cuts affected several programs and organizations that the complainants considered important to the vitality of their community and that, in their opinion, come under Part VII of the Act. These complaints involve more than one federal institution, but they are the subject of a general investigation and a single report. Therefore, the complaints filed against the ten most frequently implicated institutions, combined with those concerning budget cuts, represent 470 of the 774 admissible complaints, or 61% of all complaints, a much higher rate than usual.

Because of the nature of their mandate and roles, the institutions in Table 1 are in constant contact with the public. As a result, 67% of admissible complaints that involve these institutions concern service to the public.

It should be pointed out that even if these complaints are admissible, they are not necessarily founded. The Commissioner investigates all admissible complaints; however, some investigations may not be completed

before the end of the year in which they were received. Only when the investigation has been completed can it be determined whether a complaint is founded or not. This year, the number of complaints resolved in 2006–2007 based on investigation findings is presented in a separate table (see Table 2).

Table 1
Number of admissible complaints against the ten institutions most frequently implicated (April 1, 2006 to March 31, 2007)

Institution	Total number of admissible complaints
Air Canada	61
Canada Post Corporation	57
Public Works and Government Services Canada	39
Service Canada	37
Statistics Canada	36
National Defence	29
Canada Border Services Agency	28
Canadian Heritage	24
Canadian Revenue Agency	21
Correctional Service Canada	21
Total	**353**

Table 2
Number of complaints resolved as a result of investigations for the ten institutions most frequently implicated (April 1, 2006 to March 31, 2007)

Institution	Founded	Unfounded	Other[42]	Total
Air Canada	129	15	18	162
Public Works and Government Services Canada	49	16	9	74
Canada Post Corporation	40	8	0	48
Human Resources and Social Development Canada	32	2	1	35
Service Canada	26	6	0	32
National Defence	25	5	1	31
Canada Revenue Agency	20	4	0	24
Royal Canadian Mounted Police	20	2	0	22
Correctional Service Canada	13	7	1	21
Transport Canada	18	2	0	20
Total	**372**	**67**	**30**	**469**

[42] The "Other" category includes complaints withdrawn by the complainant during the course of the investigation. It also includes complaints that the Office of the Commissioner decided to abandon for various reasons. For example, the complainant may not have provided enough information at the beginning of the investigation, the investigation revealed that the complaint did not come under the jurisdiction of the Office of the Commissioner or the complaint was brought against an institution that no longer exists.

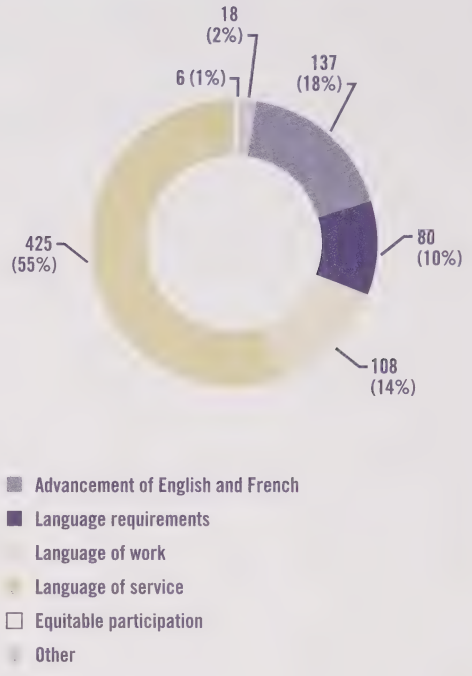
Over the past year, the Commissioner completed the investigation of 775 complaints and informed the complainants and institutions of the results. Of these complaints, 469 (61%) involved the ten institutions listed in Table 2.

Admissible complaints by main category

Admissible complaints for 2006–2007:

- 425 complaints concerned language of service, a decrease of 7% from the previous year. These complaints represent 55% of all admissible complaints filed in the past year.
- 108 complaints (14%) concerned language of work.
- 6 admissible complaints (1%) were related to equitable participation, a decrease of 57% compared to the previous year, when there were 14.
- 137 complaints involved the promotion of English and French (enhancing the vitality of official language communities and promoting linguistic duality). This was a dramatic increase from the previous year, when 6 were reported—a figure in keeping with prior years. This is where the 117 complaints related to budgetary cuts can be found.
- 80 complaints were related to the language requirements for positions, accounting for 10% of all admissible complaints filed over the course of the year and an increase of 25% from the previous year, when 64 were filed.

Figure 2
Admissible complaints by main category
(April 1, 2006 to March 31, 2007)



The following table presents the number of admissible complaints in 2006–2007 by province or territory and by major category.

Table 3
Number of admissible complaints by province or territory and by major category[43]

Province or territory	Admissible complaints	Service to the public	Language of work	Equitable participation	Advancement of English and French	Language requirements	Other[44]
Newfoundland and Labrador	2	2	0	0	0	0	0
Prince Edward Island	30	20	0	0	1	8	1
Nova Scotia	59	33	4	1	0	19	2
New Brunswick	81	33	20	2	7	18	1
Quebec	93	65	14	0	3	6	5
National Capital Region (Quebec)	88	17	15	1	50	4	1
National Capital Region (Ontario)	229	101	42	0	70	13	3
Ontario	89	71	11	1	1	4	1
Manitoba	31	29	0	0	2	0	0
Saskatchewan	7	4	0	0	1	2	0
Alberta	33	25	1	0	0	3	4
British Columbia	22	18	1	0	1	2	0
Yukon	2	1	0	0	1	0	0
Northwest Territories	0	0	0	0	0	0	0
Nunavut	0	0	0	0	0	0	0
Outside Canada	8	6	0	1	0	1	0
Total	**774**	**425**	**108**	**6**	**137**	**80**	**18**

[43] In 2006–2007, 77% of complaints were admissible. Uninvestigated complaints are sent to the appropriate institution (among other reasons, when a complaint involves another federal law, for example, in the case of a complaint about product labelling) or refused for not coming under the Act or its regulations.

[44] The "Other" category consists mainly of complaints regarding notices, the administration of justice and discriminatory measures following the filing of a complaint.

Communications with and Services to the public (Part IV)

As stated previously, Part IV of the Act aims to ensure Canadians can fully exercise their constitutional right to receive services of equal quality in the official language of their choice, in accordance with certain rules.

The five main categories of admissible complaints regarding communications with and services to the public are the following:

- Written communications (30%);
- Person-to-person communications (17%): receptionists, customs officers, postal workers, police officers, etc., who do not make an active offer of service in both official languages or who do not provide services in the language chosen by the client;
- Ground services for the travelling public (16%);
- Telephone communications (9%);
- Communications in the media (8%): nearly all of these complaints concerned the lack of advertising in minority official language publications.

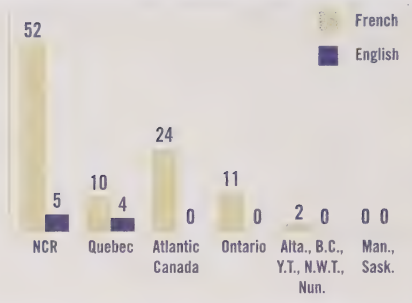
Language of Work (Part V)

Part V of the Act states "English and French are the languages of work in all federal institutions". All federal institutions subject to language of work obligations must provide their employees with the tools and conditions that enable them to carry out their duties in the official language of their choice.

The Office of the Commissioner investigated 108 admissible complaints regarding language of work. Once again, nearly 75% of these complaints fell into one of the following five categories:

- Internal communications (36%)
- Personnel and central services (14%)
- Work environment (9%)
- Supervision (8%)
- Face-to-face communications (7%)

Figure 3
Number of admissible complaints regarding language of work based on complainant's language of preference and region
(April 1, 2006 to March 31, 2007)



Equitable Participation (Part VI)

This year, the Office of the Commissioner noted a decrease in the number of admissible complaints (from 14 to 6) concerning the equitable participation of the two language groups in the public service.

Advancement of English and French (Part VII)

Several complaints involved breaches of Part VII of the Act, which sets forth the government's commitment to supporting the development of official language communities in Canada and to promoting the full recognition and use of both English and French in Canadian society.

As mentioned previously, there has been a marked increase this year in admissible complaints related to Part VII compared to last year: from 6 to 137. Of these complaints, 117 were related to the government's decision in September 2006 to cut a number of federal programs that the complainants felt were important to the vitality of official language communities across Canada.

Language requirements of positions (Part XI–section 91)

A total of 80 admissible complaints involved the language requirements of positions, an increase of 25% compared to the previous year.

Information requests[45]

The Office of the Commissioner receives hundreds of information requests each year. The Compliance Assurance Branch alone received 353 information requests in 2006–2007, most of which were of a general nature (publications, statistics and access to language training).

Investigation results of particular interest

The following tables contain some of the interesting cases that were resolved this year. They summarize investigations and follow-ups carried out to ensure the Commissioner's recommendations were implemented.

Part IV—Communications with and Services to the public

Topic
Ground service for the travelling public

Institution
Marine Atlantic

Problem

Marine Atlantic, a Crown corporation, did not offer service in French at the gatehouses, at the ticket offices or in the cafeterias of its North Sydney (N.S.) and Port aux Basques (N.L.) ferry terminals. In addition, ferry signs were not in French. When service was offered in French, the language quality left much to be desired.

Complaints founded

Solution
Marine Atlantic hired additional bilingual employees and modified the language designations of many positions in its terminals and on its ferries.

It also organized information and awareness sessions for all employees working in the terminals and on the ferries. These sessions focused on Part IV of the Act, which deals with communications with and services to the public.

In addition, Marine Atlantic made the necessary corrections to its signage. Furthermore, terminal and ferry staff now wear badges indicating Marine Atlantic's ability to offer service in both official languages. Signs are also used to indicate to clients where bilingual services are offered.

Marine Atlantic carries out an annual evaluation of the language skills of its bilingual employees and offers language training to those who need it.

[45] This section only includes information requests received by the Compliance Assurance Branch. Information requests pertaining to government policy, the responsibilities of other levels of government and related subjects are not included.

Part IV—Communications with and Services to the public (cont.)

Topic

Communications with the general public

Institution

Several airport authorities

Problem

Investigations into over 100 complaints revealed that many airport authorities did not consider themselves obligated to communicate with the general public in both official languages.

Complaints founded

Solution

The lack of clear rules or policies from the federal government regarding the language obligations of airport authorities contributed to this situation.

The Commissioner made three recommendations, two of which called on the federal government to take corrective measures. The third called on airport authorities to develop action plans to follow up on the federal government's new rules.

Topic

Telephone communications

Institution

Fisheries and Oceans Canada

Problem

The Canadian Coast Guard's Marine Communications and Traffic Services office in Sydney (N.S.) was unable to provide adequate VHF radio services in French during a series of communications with a seafarer who wanted to be served in French.

Complaint founded

Solution

The Department acknowledged some language deficiencies in its Sydney office. It committed to implementing the Office of the Commissioner's recommendations, which require appropriate instructions and a review of office policies and procedures.

Topic

Job Bank file

Institution

Service Canada

Problem

Over the years, the Office of the Commissioner has received numerous complaints about the poor quality of the translations of job offers available on the Job Bank site.

Complaints founded

Solution

In 2005, the Office of the Commissioner noted an improvement in the quality of the texts posted on the Job Bank site. In September 2006, Service Canada made further progress when it decided that all job offers would be revised before being posted. The Department thus ensured high quality texts in both official languages and responded to the Commissioner's recommendations in a satisfactory manner.

Part IV—Communications with and Services to the public (cont.)

Topic
URL addresses

Institution
Treasury Board Secretariat

Problem
Some federal institutions were using mostly English text in the URL addresses of their web sites. Treasury Board policy only required the first part of institutions' URL addresses to be bilingual.

Complaint founded

Solution
The Office of the Commissioner recommended that the Treasury Board Secretariat modify its directives to specify that the entire URL address must be bilingual or written in the language used by the web page in question. The Treasury Board Secretariat carried out the recommendation and proceeded to significantly modify its *Common Look and Feel Standards for the Internet.*

Topic
Audio-visual communication

Institution
Société Radio-Canada

Problem
Reception of the signal from the Société Radio-Canada radio station FM 88.1 in the West Prince and Evangeline regions of Prince Edward Island was mediocre.

Complaint founded

Solution
The investigation concluded that the poor reception was due to the transmitter tower not being powerful enough. Radio-Canada conducted its own studies on improving the quality of the signal. As a result, two new transmitter towers were brought into service in October and November 2006.

Part V—Language of Work

Topic
Language of work

Institution
National Defence

Problem
In 2006, some newspapers reported that the technical and operating manuals for the mobile gun system would not be translated into French.

Complaint unfounded

Solution
National Defence was able to prove, with the support of various meeting documents from 2004 and 2005 (i.e., before the newspaper articles were published), that it had indeed ordered the technical and operating manuals to be produced in both English and French.

The Department also showed that the production contract for the manuals stipulated the documents were to be in both languages.

Part V—Language of Work (cont.)

Topic

Language of work

Institution

National Defence

Problem

According to allegations, National Defence chose individuals with insufficient language skills to fill bilingual military positions. The complainants argued that by doing so, the Department was infringing on their right to be supervised and receive training in the language of their choice.

Complaints founded

Solution

The investigation concluded that the Canadian Forces had not met their obligations to fill bilingual military positions with individuals who possessed adequate language skills. The Office of the Commissioner made 13 recommendations to the Department, which will be the subject of a follow-up at the end of 2007.

Part VI—Equitable Participation

Topic

Employment opportunities

Institution

Canadian Nuclear Safety Commission

Problem

A candidate was informed of the bilingual language requirements of a position during the final stage of the hiring process.

Complaint founded

Solution

The Office of the Commissioner recommended that the Commission review the complainant's situation and take measures to ensure the individual is treated fairly.

Part VII—Advancement of English and French

Topic

Promotion of English and French by commercial tenants

Institution

Parks Canada

Problem

A number of complaints reported the absence of service in French (and in one case, the absence of service in English) from private businesses on Parks Canada sites.

Complaints founded

Solution

Following the Office of the Commissioner's interventions, Parks Canada set in motion a national action plan to promote the use of English and French by commercial tenants who offer products and services to the public in their parks. Even though the complaints did not involve all of the parks, the investigation had an impact across the country.

Part XI (section 91)—General

Topic	Problem	Solution
Language requirements and bilingual capacity **Institution** Fisheries and Oceans Canada	The Department required that a watch-keeping mate position on a ship based in Shippagan (N.B.) be bilingual while staff in similar positions on other ships in the Maritime Region were not subject to the same language requirements. **Complaint founded**	The Office of the Commissioner established that the language profile of the position and the use of imperative staffing were justified by the functions of the position and by the operations of the ship. However, the Office of the Commissioner concluded that the Department fell short of its duty to acknowledge the language rights of its Francophone clientele on other ships in the region.
Topic Language requirements **Institution** Public Works and Government Services Canada	**Problem** The Office of the Commissioner received several complaints regarding the language designation of project manager positions at Real Property in the NCR. **Complaints founded**	**Solution** Following the Office of the Commissioner's intervention, the Department agreed to develop language training plans as quickly as possible for project managers in Professional and Technical Services who did not meet the language requirements of their position.

Court interventions

As ombudsman of Canadians' language rights, the Commissioner favours dialogue and cooperation in helping federal institutions meet their obligations. However, when institutions do not take the necessary measures to follow up on the Commissioner's recommendations, complainants can take the matter to court. Under the Act, the Commissioner has the power to intervene in any court actions. He generally exercises this power when the other options at his disposal have run out or when the action raises important legal questions regarding the interpretation of the public's language rights and the obligations of federal institutions.

For example, in *Thibodeau*, the Commissioner argued in Federal Court that Air Canada's subsidiaries had an obligation of result and not an obligation of means towards the travelling public and the complainant. The Federal Court accepted the Commissioner's argument, and Air Canada appealed the ruling, unsuccessfully, before the Federal Court of Appeal. In fact, the Federal Court of Appeal confirmed that the goal of the Act is to produce a specific result, in this case, to ensure that the travelling public has equal access to services in both official languages.

The Commissioner also intervened in the Federal Court of Appeal in *CALDECH* v. *Canada (Industry)*. In this case, the Commissioner argued the Department was required to ensure that the North Simcoe Community Futures Development Corporation (CFDC) offer the Francophone population services that are of equal quality to the services offered to the Anglophone community. While the Federal Court of Appeal ruled that Industry Canada had not fulfilled its obligations under Part IV of the Act, it adopted a limited interpretation of the nature of the rights guaranteed under Part IV of the Act. According to the Court, the simple fact that the CFDC offered the community documentation and services in French was enough to meet the requirements set forth in

this part of the Act. The Commissioner then filed a joint application for leave to appeal the ruling to the Supreme Court. The primary question submitted to the Supreme Court concerns Canadians' access to services of equal quality in both official languages and the federal government's obligations in this respect.

Finally, the Commissioner obtained intervener status in *Norton* v. *VIA Rail Canada Inc.* The Office of the Commissioner had already intervened on a procedural issue before the Federal Court and the Federal Court of Appeal to have the Federal Court's jurisdiction clarified in the case of actions that were brought in accordance with the Act. During the hearing that will eventually take place on the merit of the action, the Commissioner intends to argue his interpretation of the scope and nature of the obligations of federal institutions regarding the bilingual designation of positions. He will also present his position on the nature of actions to which the Act applies and the remedial power of the Federal Court.

Audits and follow-ups

The Commissioner of Official Languages carried out two audits and one follow-up in 2006–2007.

Canadian Radio-television and Telecommunications Commission (CRTC)

Purpose of the audit

The purpose of this audit was to examine the extent to which the CRTC meets its obligations with respect to supporting the development of official language communities and fostering the full recognition and use of both English and French in Canadian society.

It should be noted that, since 2003, the CRTC has been designated as an organization obligated to prepare an action plan for the implementation of section 41 of the Act.

Findings

Despite having put a good amount of work into this area since 2003, the CRTC does not yet fully meet its obligations. It must continue its efforts, particularly in light of the amendments to Part VII of the Act in November 2005.

Following the audit, the Commissioner made ten recommendations to the CRTC. In particular, he called on the CRTC to establish a structured and coordinated process for consulting the national and regional organizations of various official language communities regarding their specific radio and telecommunication needs. He also recommended that the CRTC review the list of policies liable to have a significant impact on these communities and on the promotion of linguistic duality to ensure these policies take section 41 of the Act into account when they are revised.

The Commissioner would like to highlight the CRTC's excellent cooperation during this process. The CRTC was open to constructive dialogue throughout the audit process. This allowed the Commissioner to better help it assume its responsibilities. The CRTC also developed an action plan to implement the Commissioner's recommendations. Overall, the Commissioner is very satisfied with these measures.

Direct health care delivery[46]

Purpose of the audit

The House of Commons Standing Committee on Official Languages asked the Office of the Commissioner of Official Languages to verify whether the Government of Canada is complying with the Act when it provides health care directly to certain groups or communities and whether it ensures that its obligations are met when it transfers responsibility to third parties.

This audit focussed on four federal institutions that deliver health care directly: Health Canada (health care for First Nations and Inuit communities), Veterans Affairs Canada, the Royal Canadian Mounted Police and Correctional Service Canada.

Findings

In general, the audit showed that managers were well aware of their responsibilities in terms of official languages. However, the Commissioner noted shortcomings regarding the active offer of service in the four institutions. The weaknesses that were observed include the lack of signage indicating active offer (at Veteran Affairs Canada), reception in person (at the Royal Canadian Mounted Police and Correctional Service Canada) and over the telephone (at Health Canada, the Royal Canadian Mounted Police and Correctional Service Canada), as well as greetings on answering machines (at Health Canada, the Royal Canadian Mounted Police and Correctional Service Canada).

Moreover, Health Canada, Veterans Affairs Canada and Correctional Service Canada require a level of bilingualism from their health professionals that is too low when it comes to oral interaction, given the complexity of the tasks to be carried out.

In addition, the four institutions do not systematically include language clauses in their contractual agreements with health professionals. The same is also true of financial agreements with the provinces and health centres that have bilingual requirements.

Lastly, the Commissioner noted the generalized absence of monitoring mechanisms within the four institutions. Such mechanisms could ensure greater respect for language obligations in terms of health care delivery.

The Commissioner formulated 30 recommendations in total, 6 for Health Canada, 7 for Veterans Affairs Canada, 6 for the Royal Canadian Mounted Police and 11 for Correctional Service Canada.

Canada Post Corporation

Purpose of the follow-up

The follow-up concerned the implementation of recommendations in an audit report published by the Office of the Commissioner in May 2004. One of its goals was to measure the progress achieved in the provision of service in both official languages at postal counters designated bilingual across Canada.

Findings

The Commissioner is disappointed with the slow progress made by Canada Post since the recommendations were made in 2004. At the time of the follow-up, only 4 out of 13 recommendations had been implemented in a satisfactory manner. In the field, the Commissioner noted that one out of every two postal counters did not actively offer service in both official languages over the telephone, four out of five counters did not offer it in person and one out of four counters did not provide appropriate service in the official language of the minority over the telephone or in person. Canada Post has agreed to take additional measures; however, most of these are rather vague and do not come with deadlines.

Even though Canada Post has improved its monitoring structure, results are mixed. The poor performance of counters operated by retailers (postal franchises) lowered Canada Post's overall score.

According to the Commissioner, Canada Post must include a separate section in its managers' performance evaluations on the obligation to ensure service in both official languages at all times. Such a measure is key if the institution is to make any progress.

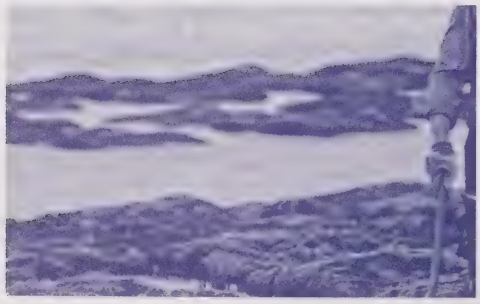
[46] The publication of this final report is scheduled for the 2007-2008 fiscal year.

Particular issues of compliance with the *Official Languages Act*

When an investigation or audit reveals a federal institution is in breach of the Act, the Commissioner often makes recommendations to it. He then carries out a follow-up to ensure that the institution has implemented the recommended corrective measures.

This year, an analysis of the recommendations issued to institutions that are the subject of a performance report card reveal some problem areas regarding compliance with the Act. The institutions mentioned in the following table were penalized in their performance report card scores; however, when the institutions made significant progress towards resolving the problem, the penalty was less severe.

Institution	Summary of problem
Canadian Air Transport Security Authority	In the process of being solved: Service provision in the language of the minority by the Canadian Air Transport Security Authority in most of the country's busiest airports.
Canada Border Services Agency	In the process of being solved: Service provision in French at the counters of the Canada Border Services Agency at Toronto-Lester B. Pearson International Airport and at highway border crossings in Ontario.
Canadian Tourism Commission	The Canadian Tourism Commission's breaches with regard to the use of the minority press during its advertising campaigns are a significant problem.
Canadian Forces	The insufficient number of bilingual military supervisors and military personnel able to provide central and personnel services in both languages hinders the creation of a workplace conducive to the effective use of both official languages.
Canada Post Corporation	Service provision in the language of the minority at Canada Post's bilingual postal franchises remains a serious problem.



Proactive interventions

The Commissioner plays a proactive role with regard to verifying compliance with the Act. Thanks to increased monitoring of media coverage, over the course of the year, the Commissioner learned of situations in which compliance with the Act was doubtful. He intervened as soon as possible and, with the cooperation of the institution in question, succeeded in finding solutions.

For instance, the Commissioner intervened with the Royal Canadian Mint following the publication of a newspaper article denouncing the lack of bilingualism on its web site. He also interceded with Fisheries and Oceans Canada when he learned that it had used an English-only questionnaire during a consultation process with public servants in Quebec.

The Commissioner also addressed provincial and municipal government organizations and a number of firms to make them aware of the importance of respecting linguistic duality and of serving members of the public in the language of their choice.

It should also be noted that proactive interventions taken in the past continue to bear fruit. At the Canada Winter Games in Whitehorse, Yukon, which took place between February 23 and March 10, 2007, bilingualism was in the spotlight, thanks to 500 bilingual volunteers. For the past 20 years, linguistic duality has been integral to the Canada Games, regardless of the region in which it is held. However, this was not always the case. After several complaints regarding the English unilingualism of the Summer Games in 1985, the Office of the Commissioner, in cooperation with Fitness and Amateur Sport, worked to raise awareness among the three hosts of the Canada Games in 1987, 1989 and 1991. By intervening in this manner, the Office of the Commissioner helped prevent complaints from being filed.

The Office of the Commissioner is currently studying other methods of intervention.

Conclusion

The compliance audit activities undertaken in 2006–2007 have concluded the following: performance is uneven from one institution to the next and according to the areas evaluated.

The institutions' uneven results point to a lack of leadership and ongoing commitment from the senior public service and central agencies in terms of official languages. While progress has been made in certain areas, the road ahead is obviously still a long one.



CONCLUSION

Conclusion



The year 2006–2007 was noteworthy in part because Graham Fraser began his term as the sixth commissioner of official languages.

The new Commissioner assumed his duties in October with a great degree of determination. He began his mandate with a vision of Canada in which English and French are fully valued as Canadian languages. For the Commissioner, Canada's official languages policy is more than a question of rights. It is based on the universal values of respect, generosity and integrity. These values are central to the Canadian reality and are rich in significance. They are an opportunity for all Canadians, regardless of their origin, culture, religion or social background, to contribute to this vision of Canadian linguistic duality.

In this annual report, the Commissioner has prepared the groundwork for a reflection that will continue throughout his seven-year term. Two main ideas have emerged. The first concerns the *Official Languages Act* (the Act), the primary instrument for implementing language rights, which are also enshrined in the *Constitution Act, 1867* and the *Canadian Charter of Rights and Freedoms*. The Commissioner pointed out early on that the federal government does not live up to its eloquent discourse when it comes time to apply the Act.

This report has specifically discussed the amendments made to Part VII of the Act in November 2005. At this turning point in the history of Canadian language rights, parliamentarians clearly expressed their desire for federal institutions to adopt "positive measures" to promote linguistic duality and enhance the vitality of official language communities. The obligation to take "positive measures" therefore does not come from an obscure guideline or policy: it is a legal requirement enshrined in the Act. Yet more than 18 months after the amended Part VII came into effect, a lack of understanding persists within the federal government regarding the scope of its obligations under this part of the Act. Most federal institutions are still unclear on how to give form to the government's commitments in their respective areas of operation.

Furthermore, compliance assurance activities for the entire Act point to an uneven state of affairs, depending on the institution and factors studied. Clearly, the road ahead is a long one; indecision and lack of determination must be replaced

by creativity and initiative. The Commissioner concludes that a more energetic and sustained commitment from political leaders, the senior public service and central agencies would standardize and improve the performance of federal institutions when it comes to official languages. The time is ripe for renewal in the public service. Two committees are currently studying the subject. The Deputy Ministers' Committee on Public Service Renewal brings deputy ministers together under the aegis of the Privy Council Office to examine the public service's operations. For its part, the Advisory Committee on the Public Service is made up of members from outside the federal government. These are excellent opportunities to reflect on how linguistic duality can be strengthened within the public service.

The second main idea to emerge from this annual report concerns the *Action Plan for Official Languages*, which is entering its fifth and final year this spring. The Commissioner noted that the past year has been marked by the uncertainty surrounding the future of this plan and the government's willingness to renew it. Yet for the Commissioner, the Action Plan is a concrete expression of Canada's fundamental values, as described above. It is evidence that the country cares about remaining faithful to its roots. While it cannot be denied that it faltered in some areas and its coordination was occasionally inadequate, the Action Plan has nonetheless proven its worth. It has given the official languages policy the new momentum it needed to offset the budget cuts that have affected official language communities in previous years.

The Commissioner of Official Languages therefore urges the federal government to renew its commitment to the Action Plan. In particular, he recommends that the government begin designing an ambitious initiative this year that will ensure the future of official language communities and the promotion of linguistic duality.

INDEX

1994 Accountability Framework; 35, 36, 42

2005 Public Service Employee Survey; 42, 50

A

Access
- to daycare services; 16
- to health care in the language of the minority; 14, 34
- to justice in the language of the minority; I, 15, 55
- to second language training; 30, 67

Accountability; II, III, 18–21, 35–36, 42–46

Action Plan for Official Languages; I–III, IX, X, 3, See also *Chapters 2 and 3*
- *Official Languages Accountability and Coordination Framework*; 20, 21

Active offer; III, 43–45, 47–49, 66, 73

Adam, Dyane; 8, 19, 29, 35

Adult Learning, Literacy and Essential Skills Program; 6

Advisory Committee on the Public Service; 80

Agriculture and Agri-Food Canada; 43, 47, 48, 51

AILIA, See *Language Industry Association*

Air Canada; IX, 28, 63, 71

Airport
- airport authorities; 44, 46–49, 52
- Halifax Robert L. Stanfield; 44, 46–49
- Ottawa Macdonald-Cartier; 44, 46, 48, 52
- Toronto-Lester B. Pearson; 74

Alberta; 27, 51, 55, 65, 62, 66
- Ministry of Education; 29

Arsenault-Cameron v. *Prince Edward Island*; VII, IX

Assistant deputy minister; 20, 56

Association des juristes d'expression française du Manitoba (AJEFM); 57

Associations, Francophone; 28, 55, 57

Atlantic Canada Opportunities Agency; 43, 47, 51, 56

Auditor General of Canada; 35

Audits; 3, 8, 9, 41, 42, See also *Chapter 5*

Awareness, community; 5

B

Bastarache, Michel; VII

Beaulac; VII

Behiels, Michael; IX

Bilingual military resources; 7, 8, 70, 74

Bilingualism; II, VI, VII, IX, X, 13, 17, 26, 27, 29–54, 73, 75

British Columbia; 51, 57, 65
- Olympic Games; XII, 28, 57
- Vancouver; VIII, IX, XII

Budget cuts; II, 6, 10, 14, 16, 18, 21, 62, 80

Business Development Bank of Canada; 43, 47, 51

C

CALDECH; 71

Calgary; XII

Canada 2020; 28

Canada Border Services Agency; 28, 44, 46, 47, 51, 63, 74

Canada Council for the Arts; VII, 20

Canada Mortgage and Housing Corporation; 47, 49, 51

Canada Post Corporation; 28, 41, 43, 46, 47, 50, 51, 63, 73, 74

Canada Revenue Agency; 47, 51, 54, 63

Canada School of Public Service; XI, 17, 55

Canada's Francophone Minority Communities: Constitutional Renewal and the Winning of School Governance; IX

Canadian Air Transport Security Authority; 44, 46, 47, 50, 51, 54, 74

Canadian Broadcasting Corporation; 28, 45, 47, 48, 51

Canadian Charter of Rights and Freedoms; I, VI, IX, 3, 6, 9, 79
section 23; VII, IX

Canadian Coast Guard; 68

Canadian Food Inspection Agency; 44, 47, 51, 57

Canadian Forces; X, 7, 28, 44, 46, 47, 50, 51, 70, 74,
See also *National Defence*

Canadian Heritage; II, III, XI, 4, 5, 15, 19, 20, 28–30, 33, 34–36, 42, 53

Canadian Heritage, Minister; 35

Canadian Museum of Civilization; 45, 47, 49, 51, 55

Canadian Museum of Civilization Corporation; 45, 47, 49, 51, 55

Canadian Network of Language Industries; 16

Canadian Parents for French; X, 57

Canadian Radio-television and Telecommunications Commission; 29, 72

Canadian Tourism Commission; 43, 47, 51, 74

CBC, See *Canadian Broadcasting Corporation*

Centre d'avancement et de leadership en développement économique communautaire de la Huronie, See *CALDECH*

Centre for Innovative & Entrepreneurial Leadership; 56

Charlottetown; VIII

Citizenship and Immigration Canada; 14, 28, 33, 45–47, 51, 53, 56

Citizenship and Immigration Canada–Francophone Minority Communities Steering Committee; 14, 56

City, See *Municipalities*

Clerk of the Privy Council; 20, 35

Commissioner of Official Languages; I, V, VI, VIII, 3, 5, 18, 19, 28, 41, 61, 72, 73, 74, 79, 80

Committee of Deputy Ministers on Official Languages; 19–21

Complaints; V, XI, XII, 3, 6–9, 43-45, See also *Chapter 5*

Compliance assurance; III, 7, 67, 79

Community development; X, 4-6, 9, 16, 19, 21, 25, 26, 31, 32, 34, 36, 42, 53, 55, 66, 72

Constitution; VII, IX, 3, 4, 79

Constitution Act, 1867; I, 3, 79

Consultation with official language communities; 53

Contraventions Act; 15

Coordinators responsible for Part VII; 5, 53

Corporate accountability framework; 19

Correctional Service of Canada; 44, 47, 51, 63, 73

Court Challenges Program; XI, 6, 7

Court interventions; 61, 71

Courts
federal; 6, 8, 71, 72
provincial; 6

CROP/Société Radio-Canada, survey; 26, 27, 29

CRTC, See *Canadian Radio-television and Telecommunications Commission*

D

Decima Research Inc.; 26–28

Departments, See *Federal institutions*

"Depreciated Status of FSL Instruction in Canada, The"; IX

Deputy minister; 5, 19–21, 80

Deputy Ministers' Committee on Public Service Renewal; 80

Directive on Language Training and Learning Retention; 9

Diversity, cultural; VII, VIII, 27, 29

Doucet; 8

E

Early childhood; I, 10, 15, 16

Economic Development Agency of Canada for the Regions of Quebec; 43, 46, 47, 51, 53, 56

Economic Development for the Regions of Quebec,
See *Economic Development Agency of Canada for the Regions of Quebec*

Education; II, VI, IX, X, 10, 15, 26, 27, 56, See also *Instruction*
Enabling Fund; 16
Environment Canada; 44, 47, 49, 51
Equality of English and French; 13, 18, 29, 31, 36, 49, 53, 56
Equitable participation; III, 41, 43–45, 53, 64–66, 70
Evaluation, formative; 14
Evaluation, summative; 14, 15
"Evolution of Public Opinion on Official Languages in Canada, The"; 26

F

FCFA, See *Fédération des communautés francophones et acadienne*
Federal councils; 5, 36
Federal Court; 6, 8, 71, 72
Federal Court of Appeal; 71, 72
Federal institutions
- Agriculture and Agri-Food Canada; 43, 47, 48, 51
- Atlantic Canada Opportunities Agency; 43, 47, 51, 56
- Business Development Bank of Canada; 43, 47, 51
- Canada Border Services Agency; 28, 44, 46, 47, 51, 55, 63, 74
- Canada Mortgage and Housing Corporation; 47, 49, 51
- Canada Post Corporation; 28, 43, 46, 47, 50, 51, 63, 73, 74
- Canada Revenue Agency; 47, 51, 54, 63
- Canadian Air Transport Security Authority; 44, 46, 47, 50, 51, 54, 74
- Canadian Food Inspection Agency; 44, 47, 51, 57
- Canadian Forces; X, 7, 28, 44, 46, 47, 50, 51, 70, 74
- Canadian Heritage; II, III, XI, 4, 5, 15, 19, 20, 28–30, 33, 34–36, 42, 53
- Canadian Museum of Civilization Corporation; 45, 47, 49, 51, 55
- Canadian Tourism Commission; 43, 47, 51, 74
- CBC/Radio Canada; 28, 45, 47, 48, 51
- Citizenship and Immigration Canada; 14, 28, 33, 45–47, 51, 53, 56
- Correctional Service of Canada; 44, 47, 51, 63, 73
- Economic Development Agency of Canada for the Regions of Quebec; 46, 56
- Environment Canada; 44, 47, 49, 51
- Fisheries and Oceans Canada; 43, 47, 51, 54, 56, 68, 71, 75
- Foreign Affairs and International Trade Canada; 28
- Halifax Robert L. Stanfield International Airport Authority; 44, 46–49
- Health Canada; 14, 34, 45, 47, 48, 51, 73
- Human Resources and Social Development Canada; 16, 29, 54, 63
- Indian and Northern Affairs Canada; 43, 47, 52
- Industry Canada; 16, 29, 32, 43, 48, 52, 57, 71
- Justice Canada; VI, 4, 5, 19, 57
- National Arts Centre; 45, 48, 52
- National Capital Commission; 30, 45, 48, 52
- National Defence; 7, 28, 51, 63, 69, 70
- National Film Board; VII, 29, 45, 48, 52
- NAV CANADA; 44, 48, 52
- Ottawa Macdonald-Cartier International Airport Authority; 44, 46–49
- Parks Canada; 45, 48, 52, 53, 55, 56, 70
- Passport Canada; 28, 44, 48, 52
- Privy Council Office; XI, 19, 20, 21, 34, 35, 80
- Public Health Agency of Canada; 45, 48, 50, 52
- Public Service Commission of Canada; 17, 54
- Public Service Human Resources Management Agency of Canada; 4, 9, 17, 29, 42
- Public Works and Government Services Canada; 48, 52, 63, 71
- Royal Canadian Mounted Police; 28, 48, 52, 63, 73
- Service Canada; 33, 45, 47, 48, 51–53, 55, 56, 63, 68, 73
- Statistics Canada; 34, 42, 45–48, 51–55, 63
- Transport Canada; 44, 48, 52, 72
- Treasury Board Secretariat; 8, 41, 42, 69
- VIA Rail Canada; 44, 48, 52, 72
- Western Economic Diversification Canada; 43, 48, 50, 52

Fédération des communautés francophones et acadienne; 6, 56
FH Canada Research; 28
Finance, Minister; XI
First Nations; IX, 73
Fisheries and Oceans Canada; 43, 47, 51, 54, 56, 68, 71, 75
Ford v. *Quebec (Attorney General)*; VI
Foreign Affairs and International Trade Canada; 28
Forum de la Francophonie; 10
Francophone associations; 28, 55, 57
Francophonie; 10
Fraser, Graham, See *Commissioner of Official Languages*
French-language Services Act (Nova Scotia); 10
French Language Services Act (Ontario); 10

G

Governance
- community; 31
- mechanisms; 31, 35
- official languages; II, III, 13, 18, 19–21

Governor General; VIII
Governor in Council; 4
Group of Federal Tribunal Chairs; 55

H

Halifax; VIII, 31
Halifax Robert L. Stanfield International Airport Authority; 44, 46, 47–49
Harper, Stephen, See *Prime Minister*
Health; I, IX, 10, 14, 31, 50, 73
Health Canada; 14, 34, 45–48, 51, 52, 73
Health care delivery; 73
Horizontal Results-based Management and Accountability Framework; 19, 20
House of Commons; X, 3, 4, 18, 19, 73
House of Commons Standing Committee on Official Languages; 3, 73
Human Resources and Social Development Canada; 16, 29, 54, 63
Human Rights Museum; XII

I

Identity, Canadian; I, V, VIII, 28
Immersion; IX, X
Immigrants; 10, 14, 29, 33
Immigration; I, 10, 14, 15, 27, 31, 33
- *Immigration and Refugee Protection Act*; 33
- *Strategic Plan to Foster Immigration to Francophone Minority Communities*; 33, 56

Imperative staffing; 17, 55, 71
Indian and Northern Affairs Canada; 43, 47, 52
Industry Canada; 16, 29, 32, 43, 48, 52, 57, 71
Innovation Fund; XI, 14, 17
Institut Joseph-Dubuc; 57
Institutions targeted by the *Action Plan for Official Languages*
- Canadian Heritage; II, III, XI, 4, 5, 15, 19, 20, 28–30, 33–36, 42, 53
- Citizenship and Immigration Canada; 14, 28, 33, 45–47, 51, 53, 56
- Health Canada; 14, 34, 45, 47, 48, 51, 73
- Human Resources and Social Development Canada; 16, 29, 54, 63
- Industry Canada; 16, 29, 32, 43, 48, 52, 57, 71
- Justice Canada; 4, 5, 15, 57
- Privy Council Office; XI, 19, 20, 21, 34, 80
- Treasury Board Secretariat; 41, 42, 69

Instruction, second language; II, IX, 15
International Trade Canada, See *Foreign Affairs and International Trade Canada*
Internet; 9, 30, 34, 46, 69

J

Jasper; 55

Job Bank; 68

Journalism; V, XI

Justice; I, 10, 15, 55

Justice, Minister; VI

Justice Canada; VI, 4, 5, 19, 57

K

Kissau, Scott; IX

L

Labour mobility; 29

Language clauses; 8, 16, 33, 46, 73

Language designation; 7, 67, 71

Language Industry Association; 16

Language of work; I, II, XII, 4, 7, 41–45, 49, 50, 51, 64–66, 69, 70

Language policy; I, V, VIII, IX, XII, 9, 20, 26, 27

Language requirements; III, X, XI, 7, 9, 17, 46, 50, 55, 64, 65, 70, 71

Language Rights in Canada; VII

Language skills; 8, 9, 17, 27, 29, 46, 54, 55, 67, 70

Language Technologies Research Centre; 16

Language training; XI, 9, 14, 17, 30, 49, 55, 67, 71

Leadership; X, XI, 5, 7, 9, 10, 16, 18, 20, 31, 32, 35, 53, 75

Learning, second language; IX, 15, 18, 27, 29

Library of Parliament; 4

Linguistic minorities; XI, 6, 26

M

Management of the official languages program, See *Chapter 2*

Manitoba; VIII, 51, 57, 65

Marine Atlantic; 67

MERX; 9

Ministerial Conference on the Canadian Francophonie; 10

Minority-language schools; IX, 15

Minority press; 74

Moncton; VIII

Montréal; V, VII–IX, 56

Municipalities
- Calgary; XII
- Charlottetown; VIII
- Halifax; VIII, 31, 44, 46–49
- Jasper; 55
- Moncton; VIII
- Montréal; V, VII–IX, 56
- Ottawa; IX, 30, 36, 44, 46, 48, 57
- Port aux Basques; 67
- Regina; VIII
- Saskatoon; VIII
- Sudbury; VIII, IX, 31, 55
- Sydney; 67, 68
- Toronto; VIII, 55, 74
- Vancouver; VIII, IX, XII
- Waterloo; VIII
- Winnipeg; XII, 31

My Ideal Canada in 2020–The Views and Voices of Young Canadians; 28

N

NAC, See *National Arts Centre*

National Arts Centre; 45, 48, 52

National capital; 30, See also *Ottawa*

National Capital Commission; 30, 45, 48, 52

National Capital Region; XII, 50, 62, 65

National Defence; 7, 28, 51, 63, 69, 70, See also *Canadian Forces*
- *Official Languages Program Transformation Model*; 7

National Film Board; VII, 29, 45, 48, 52

National Gallery of Canada; 29

National Portrait Gallery; XII

NAV CANADA; 44, 48, 52

NCC, See *National Capital Commission*

New arrivals; 10, 14, 29, 33, See also *Immigrants*

New Brunswick; VIII, XII, 28, 50, 51, 65

Newfoundland and Labrador; 65

North Simcoe Community Futures Development Corporation (SADC); 71

Northwest Territories; 47

Norton v. *VIA Rail Canada*; 72

Nova Scotia; XII, 8, 10, 51, 65

NRG Research Group; 28

Nunavut; 47, 65

O

October Crisis, 1970: An Insider's View, The; V

Office of Acadian Affairs (Nova Scotia); 10

Office of Francophone Affairs; 10

Office of the Ethics Commissioner; 4

Official language minority communities; II, 3, 4, 6, 13, 16, 19, 28, 31, 34, 37, 43–45, 53

Official Languages Accountability and Coordination Framework; 21, 35, 36

Official Languages Act
- Part IV (Communications with and Services to the Public); 7, 8, 43, 44, 45, 66–69, 71
- Part V (Language of Work); 7, 43, 44, 45, 66, 69–70
- Part VI (Participation of English-Speaking and French-Speaking Canadians); 9, 43–45, 66, 70
- Part VII (Advancement of English and French), See *Chapter 1 and 3*
- Part XI (General); 61, 71
- section 28; 49
- section 41; III, 5, 19, 25, 32, 36, 72
- section 42; III, 19, 42
- section 91; 67, 71

Official languages champions; 5, 30, 57

Official languages coordinators; 5, 55

Official Languages Good Practices Forum; 29

Official Languages Innovation Fund; XI, 14, 17

Official Languages, Minister; III, X–XII, 3, 14, 18–21, 25, 36

Official Languages Program; 1, 7, 10, 13, 18–21, 25

Official Languages Regulations; 8, 65

Ontario; XI, 10, 30, 47, 50, 51, 62, 65, 66, 74

Ottawa; IX, 30, 36, 44, 46, 48, 57

Ottawa Macdonald-Cartier International Airport Authority; 44, 46, 48, 52

P

Parks Canada; 45, 48, 52, 53, 55, 56, 70

Parliament; VI, VIII, 4, 19, 35, 37

Parliamentarians; V, 4, 5, 9, 79

Participatory approach; 33–35

Passport Canada; 28, 44, 48, 52

Pearson, Lester B.; VI, 19

Performance report cards, See *Chapter 4*
- "economy" portfolio; 43, 53
- evaluation criteria; 41, 42, 53
- methodology; 41, 50
- "social, cultural and others" portfolio; 45, 53
- "transport and security" portfolio; 44, 53

Port aux Basques; 67

Positive measures; II, VII, XI, XII, 4–7, 23, 25–27, 29–35, 37, 42, 79

Post-census survey; 32, 34

Prime Minister; I, XI, 3, 14, 19, 20, 25

Prince Edward Island; VII, IX, 56, 65, 69

Privy Council Office; XI, 19, 20, 21, 34, 35, 80
- Clerk; 20, 35
- survey on the vitality of official language communities; 34

Promotion of official languages, See *Chapter 3*

Public Health Agency of Canada; 45, 48, 50, 52

Public Service Centre for Excellence; 17

Public Service Commission of Canada; 17, 54

Public Service Human Resources Management Agency of Canada; 4, 9, 17, 29, 42
Directive on Language Training and Learning Retention; 9

Public Service Official Languages Exclusion Approval Order; 17

Public Works and Government Services Canada; 9, 48, 52, 63, 71

Q

Quebec; VI–IX, 10, 14-16, 27-28, 43-47, 50-51, 53, 54, 56, 62, 65, 66, 75

R

R. v. *Beaulac*, See *Beaulac*

Radio-Canada, See *Société Radio-Canada*

RCMP, See *Royal Canadian Mounted Police*

Recommendations; III, V, 9, 18, 21, 32, 36, 41, 42, 49, 62, 67–74

Recruitment; XI, 9, 14, 15, 54

Reference re Secession of Quebec; VII

Regina; VIII

Regional Partnership Fund; 36

Rights
constitutional; VII, 7, 66
language; I, VI, VII, X, 3, 71, 79

Royal Canadian Mint; 28, 75

Royal Canadian Mounted Police; 28, 48, 52, 63, 73

S

SACD, See *North Simcoe Community Futures Development Corporation*

Saskatchewan; VIII, IX, 28, 33, 51, 65
"French Culture and Learning French as a Second Language: Perceptions of the Saskatchewan Public"; 28

Saskatoon; VIII

Second language; II, IX, X, 15, 17, 18, 27–30, 49, 54

Senate; 4, 18

Senate Ethics Officer; 4, 8

Senate Standing Committee on Official Languages; 8, 18, 19

Senior management; X, 19, 46, 49, 50

Senior public service; 25, 29, 75, 80

Separate employer; 41, 42

Service Canada; 35, 45, 47, 48, 51–53, 55–56, 63, 68, 73

Service suppliers; 8

Service to the public; II, 41, 43–46, 49, 57, 62, 65

Services
adequate; 7, 47–49, 68
government; 31
interpretation; 29

Social Development Canada, See *Human Resources and Social Development Canada*

Société Radio-Canada; VII, IX, 26–29, 45, 47, 48, 51, 69

Société Santé en français; 34

Solski (Tutor of) v. *Quebec (Attorney General)*; IX

Statistics Canada; 34, 42, 45–48, 51–55, 63

Status of Women Canada; 6

Success stories, See *Chapter 4*

Sudbury; VIII, IX, 31, 55

Supreme Court of Canada; VI, VII, 72

Sydney; 67, 68

T

Tender, invitation to; 9

Tetley, William; V

Toronto; VIII, 55

Translation Bureau; 9

Trans-Canada Highway; 8
Transport Canada; 44, 48, 52, 72
Training, literacy; 16
Travelling public; 8, 66, 67, 71
Treasury Board President; XI, 19
Treasury Board Secretariat; 8, 41, 42, 69
Trudeau, Pierre; VI

U

University
Carleton; 56
McGill; V, IX
Windsor; IX

V

Values; I, V, X, 3, 26, 29, 37, 79, 80
Vancouver; VIII, IX, XII
Verner, Josée, See *Official Languages, Minister*
VIA Rail; 44, 48, 52, 72
Vitality; II, VIII, XI, XII, 3, 6, 13, 19, 31, 56, 62, 64, 66, 79, See also *Chapter 3*

W

Waterloo; VIII
Web; See also *Internet*
Western Economic Diversification Canada; 43, 48, 50, 52
Winnipeg; XII, 31

Y

Yukon; 47, 57, 65, 75

Conseil du Trésor (Secrétariat du); XII, 8, 21, 43, 44, 71
Saskatoon; VIII
Sénat; 4, 9, 21
Sensibilisation des communautés; 5
Service Canada; 36, 47, 50, 54, 56-59, 65, 75
Service correctionnel Canada; 46, 50, 56, 65, 75
Services
  adéquats; 7, 8, 49-51
  de santé; X, 36
  d'interprétation; 31
Société canadienne des postes; 30, 45, 48, 50, 52, 54, 65, 75, 76
Société canadienne d'hypothèques et de logement; 50, 51, 54
Société d'aide au développement des collectivités; 18, 73
Société du Musée canadien des civilisations; 47, 50, 51, 54, 57
Société Radio-Canada; VII, IX, 29, 31, 32, 47, 49, 50, 53, 71
Société Santé en français; 36
Soins de santé; IX, X, 16, 75
Solski (Tuteur de) c. *Québec (Procureur général)*; IX
Sondage auprès des fonctionnaires fédéraux; 44, 52, 53, 55
Sous-ministres; 5, 21-23, 58, 82
Sous-ministres adjoints; 21, 23, 58
SRC, voir *Société Radio-Canada*
Statistique Canada; 36, 44, 47-50, 53-57, 65
Sudbury; VIII, IX, 24, 33, 58
Sydney; 69, 70

T

Terre-Neuve-et-Labrador; 67
Territoires du Nord-Ouest; III, 10, 20, 31, 35, 49, 58, 67
Tetley, William; V
Toronto; VIII, 58, 76
Transcanadienne; 9
Transports Canada; 46, 50, 54, 65
Travaux publics et Services gouvernementaux Canada; 9, 45, 50, 54, 65, 73
Tribunaux; VI, 73
  fédéraux; 57, 63
  provinciaux; 6
Trudeau, Pierre; VI

U

Universités
  Carleton; 58
  McGill; V, IX
  Windsor; X

V

Valeurs; I, V, VI, X, 3, 28, 32, 39, 81, 82
Vancouver; VIII, IX, XIII
Vérifications; 3, 8, 44, chapitre 5
Vérificatrice générale; 37
Verner, Josée, voir *ministre des Langues officielles*
VIA Rail; 46, 50, 54, 74
Ville, voir *municipalités*
Vitalité; II, VIII, XII, 15, 28, 33, 34, 36, 38, 58, 64, 68

W

Waterloo; VIII
Web, voir *Internet*
Winnipeg; XIII, 33

Y

Yukon; 49, 59, 67, 77

O

October Crisis, 1970: An Insiders View (The); V

Office des affaires acadiennes de la Nouvelle-Écosse; 10

Office national du film du Canada; VII, 31, 47, 50, 54

Offre active; III, 45-47, 49-51, 75

Ontario; XII, 10, 32, 49, 52, 53, 64, 67, 68, 76

Ottawa; IX, 32, 39, 59

P

Parcs Canada; 47, 50, 54, 55, 57, 59, 72

Parlement; VI, VII, IX, 4, 21, 37, 39

Parlementaires; V, VI, XII, 4, 5, 9, 81

Participation équitable; III, 43, 45-47, 55, 66-68, 72

Passeport Canada; 31, 46, 50, 54

Patrimoine canadien; II, III, XII, 4-6, 17, 21, 22, 30-32, 35-39, 44, 55, 59, 65

Pearson, Lester B.; VII, 10

Pêches et Océans Canada; 45, 50, 54, 56, 59, 70, 73, 77

Petite enfance; III, 10, 17, 18

Plaintes; XI, XII, 3, 6-9, 45-47, chapitre 5

Plan d'action pour les langues officielles; I-III, X, XI, chapitre 2 et 3

Cadre d'imputabilité et de coordination en langues officielles; III, 21, 23

Politique linguistique; I, IV, IX, XIII, 10, 23, 28, 29

Port aux Basques; 69

Postes Canada, voir *Société canadienne des postes*

Premières nations; X, 75

Premier ministre; I, XII, 3, 16, 21, 22, 27

Presse minoritaire; 76

Prestation de services; 8, 32, chapitre 4

Prestation des soins de santé; X, 75

Programme d'apprentissage, d'alphabétisation et d'acquisition des compétences; 6

Programme de contestation judiciaire; XII, 6

Programme des langues officielles; I, X, XI, 8, 11, chapitre 2

Promotion des langues officielles; chapitre 3

Public voyageur; 8, 68, 69, 73

Q

Québec; VI-X, 10, 16, 17, 19, 29, 30, 45-49, 52, 53, 55, 56, 58, 59, 64, 67, 68, 77

R

Radio-Canada, voir *Société Radio-Canada*

Rapport de la vérificatrice générale du Canada; 37

R. c. *Beaulac*, voir *Beaulac*

Recommandations; III, V, 10, 34, 43, 44, 64, 69, 70, 72-76

Recrutement; XII, 9, 16, 17, 56

Reddition de comptes; II, III, 20, 22, 23, 37, 38, 45-47

Regina; VIII

Région de la capitale nationale; XIII, 52, 64, 67, 73

Règlement sur les langues officielles; 9

Rendement des institutions; 7, 37, 38, 48, 55, 82

Renvoi relatif à la sécession du Québec; VIII

Réseau canadien de l'industrie de la langue; 18

Responsabilisation, voir *reddition de comptes*

Ressources humaines et Développement social Canada; 18, 31, 56, 65

S

SADC, voir *Société d'aide au développement des collectivités*

Santé; I, V, IX, X, 10, 16, 33, 36, 47, 49, 50, 52-54, 75

Santé Canada; 16, 36, 47, 50, 54, 75

Saskatchewan; IX, 30, 36, 53, 67

Culture française et l'apprentissage du français langue seconde (La); 30

Loi sur les contraventions; 17

Loi sur les langues officielles
- Article 28; 51
- Article 41; III, 5, 21, 27, 38, 39, 44, 74
- Article 42; III, 21, 38, 44
- Article 91; 73
- Partie IV (Communications avec le public et prestation des services); 7, 8, 45-47, 68-71, 73, 74
- Partie V (Langue de travail), voir *langue de travail*
- Partie VI (Participation des Canadiens d'expression française et d'expression anglaise); 9, 45-47, 68, 72
- Partie VII (Promotion du français et de l'anglais); I, II, 4-6, 20-23, chapitre 3, 44-47, 55, 64, 68, 72, 74, 81
- Partie XI (Dispositions générales); 73

Loi sur les services en français (Ontario); 10

Loi sur les services en français (Nouvelle-Écosse); 10

Loi sur l'immigration et la protection des réfugiés; 35

M

Manitoba; 53, 59, 67

Marine Atlantique; 69

MERX; 9

Mesures positives; 23, 27-29, 31, 33-35, 37, 39, 44, 81

Ministre de la Justice; VI

Ministre des Finances; XII

Ministre des Langues officielles; I, III, XI, XII, 3, 16, 20-23, 31, 38, 39

Ministre des Travaux publics et des Services gouvernementaux Canada; 9

Ministre du Patrimoine canadien; 37

Ministères, voir *institutions fédérales*

Minorités linguistiques; 6, 28, voir aussi *communautés de langue officielle en situation minoritaire*

Mobilité de la main-d'œuvre; 31

Modèle de transformation du Programme des langues officielles de la Défense nationale; 8

Moncton; VIII

Monnaie royale canadienne; 30, 77

Montréal; VIII, IX, 58

Municipalités
- Calgary; 32
- Charlottetown; VIII
- Halifax; VIII, 33, 46, 48-51
- Jasper; 57
- Moncton; VIII
- Montréal; VIII, IX, 58
- Ottawa; IX, 32, 39
- Port aux Basques; 69
- Saskatoon; VIII
- Sudbury; VIII, IX, 33, 58
- Sydney; 69, 70
- Toronto; VIII, 58, 76
- Vancouver; VIII, IX, XIII
- Waterloo; VIII
- Winnipeg; XIII, 33

Musée canadien des civilisations; 47, 50, 51, 54, 57

Musée canadien des droits de la personne; XIII

Musée des beaux-arts du Canada; 31

Musée du portrait du Canada; XIII

My Ideal Canada in 2020–The Views and Voices of Young Canadians; 30

N

NAV Canada; 46, 50, 54

Norton c. *VIA Rail Canada Inc*; 74

Nouveau-Brunswick; XIII, 30, 52-54, 57, 73

Nouveaux arrivants, voir *immigrants*

Nouvelle-Écosse; XIII, 9, 10, 53, 67, 69, 70

NRG Research Group; 30

Nunavut; 49, 64, 67, 68

Affaires indiennes et du Nord Canada; 45, 49, 53
Agence canadienne d'inspection des aliments; 46, 49, 53, 59
Agence de développement économique du Canada pour les régions du Québec; 48, 58
Agence de gestion des ressources humaines de la fonction publique du Canada; 5, 9, 19, 21, 32, 44
Agence de promotion économique du Canada atlantique; 49, 53, 58, 45
Agence de santé publique du Canada; 47, 49, 52, 53
Agence des services frontaliers du Canada; 31, 48, 49, 53, 57, 58, 65, 76
Agence du revenu du Canada; 45, 48, 53, 56, 65
Agriculture et Agroalimentaire Canada; 53
Banque de développement du Canada; 45, 49, 53
Bureau du Conseil privé; XII, 21- 23, 36, 38, 82
CBC/Radio-Canada; VII, IX, 29, 31, 32, 47, 49, 50, 53, 71
Centre national des Arts; 47, 49, 53
Citoyenneté et Immigration Canada; 16, 30, 31, 35, 47-49, 53, 55, 58
Commission canadienne du tourisme; 45, 49, 53, 76
Commission de la capitale nationale; 32, 47, 49, 53
Commission de la fonction publique du Canada; 19, 20, 56
Condition féminine Canada; 6
Conseil de la radiodiffusion et des télécommunications canadiennes; 31, 74
Conseil du Trésor (Secrétariat du); XII, 8, 21, 43, 44, 71
Défense nationale; X, 8, 30, 46, 48, 49, 52, 53, 65, 71, 72, 76
Développement économique du Canada pour les régions du Québec; 45, 49, 53, 55
Diversification de l'économie de l'Ouest Canada; 45, 49, 52, 53
Environnement Canada; 46, 49, 51, 53
Forces canadiennes; X, 8, 30, 46, 48, 49, 52, 53, 72, 76
Gendarmerie royale du Canada; 9, 30, 46, 50, 54, 65, 75
Industrie Canada; 18, 31, 35, 45, 50, 54, 59, 73
Justice Canada; 4-6, 21, 59
NAV Canada; 46, 50, 54
Office national du film du Canada; VII, 31, 47, 50, 54
Parcs Canada; 47, 50, 54, 55, 57, 59, 72
Passeport Canada; 31, 46, 50, 54
Patrimoine canadien; II, III, XII, 4-6, 17, 21, 22, 30-32, 35-39, 44, 55, 59, 65
Pêches et Océans Canada; 45, 50, 54, 56, 59, 70, 73, 77
Ressources humaines et Développement social Canada; 18, 31, 56, 65
Santé Canada; 16, 36, 47, 50, 54, 75
Service Canada; 36, 47, 50, 54, 56-59, 65, 75
Service correctionnel Canada; 46, 50, 56, 65, 75
Société canadienne des postes; 50, 54, 65, 75, 76
Société canadienne d'hypothèques et de logement; 50, 51, 54
Société du Musée canadien des civilisations; 47, 50, 51, 54, 57
Statistique Canada; 36, 44, 47-50, 53-57, 65
Transports Canada; 46, 50, 54, 65
Travaux publics et Services gouvernementaux Canada; 50, 54, 65, 73
VIA Rail; 46, 50, 54, 74
Institut Joseph-Dubuc; 59
Internet; 9, 32, 36, 48, 59, 71, 77
Interventions devant les tribunaux; VI, 63, 73

J

Jasper; 57
Journalisme; V, XII
Justice; I, VI, 10, 17, 57, 67
Justice Canada; 4-6, 17, 21, 59

K

Kissau, Scott; X

L

Langue de travail; I, II, XIII, 45-47, 51-53, 66-68, 71, 72
Langue seconde; X, XI, 20, 29-32, 51, 56
Leadership; X-XII, 5, 7, 9, 19, 21-23, 33, 35, 37, 55, 77, 82
Loi constitutionnelle de 1867; I, 3, 81

F

FCFA, voir *Fédération des communautés francophones et acadienne*

Fédération des communautés francophones et acadienne; 6, 58

FH Research Canada; 30

Fonds d'habilitation; 18

Fonds d'innovation en matière de langues officielles; XII, 16, 19

Fonds régional pour les partenariats; 39

Forces canadiennes; X, 8, 30, 46, 48, 49, 52, 53, 72, 76

Ford c. *Québec (Procureur général)*; VI

Formation linguistique; XII, 9, 16, 19, 51, 57, 69, 73

Forum de la francophonie; 10

Forum des bonnes pratiques; 32

Fournisseurs de services; 8

Francophonie; 10

Fraser, Graham, voir *commissaire aux langues officielles*

G

Garde côtière canadienne; 70

Gendarmerie royale du Canada; 9, 30, 46, 50, 54, 65, 75

Gestion du programme des langues officielles; I, chapitre 2, 27

Gouvernance
- communautaire; 33
- des langues officielles; II, III, chapitre 2, 34, 37

Gouverneure générale; VIII

Gouverneur en conseil; 4

GRC, voir *Gendarmerie royale du Canada*

Greffier du Conseil privé; 22, 23, 38

Groupe des présidents des tribunaux fédéraux; 57

Guichet emplois; 70

H

Halifax; VIII, 33, 46, 48-51

Harper, Stephen; VII, voir aussi *premier ministre*

Haute fonction publique; 27

Haute gestion; 32, 77, 82

I

Identité canadienne; VIII, 29, 30

Île-du-Prince-Édouard; VII, IX, 58, 67, 71

Immersion; IX, X, XI

Immigrants; 10, 16, 17, 31, 35

Immigration; I, 10, 16, 17, 29-31, 33, 35, 47-49, 53, 55, 58
- *Loi sur l'immigration et la protection des réfugiés*; 35
- *Plan stratégique pour favoriser l'immigration au sein des communautés francophones;* 35, 58

Indicateurs de vitalité; 33, 58

Industrie Canada; 18, 31, 35, 45, 50, 54, 59, 73

Institutions ciblées par le *Plan d'action pour les langues officielles*; I-III, X, XI, X, XI, 3, 15-17, 20, 21, 23, 36
- Bureau du Conseil privé; XII, 21, 22, 23, 36, 38, 82
- Citoyenneté et Immigration Canada; 16, 30, 31, 35, 47, 48, 49, 53, 55, 58
- Conseil du Trésor (Secrétariat du); XII, 8, 21, 43, 44, 71
- Industrie Canada; 18, 31, 35, 45, 50, 54, 59, 73
- Justice Canada; 4-6, 59
- Patrimoine canadien; II, III, XII, 4-6, 17, 21, 22, 30-32, 35-39, 44, 55, 59, 65
- Santé Canada; 16, 36, 47, 50, 54, 75
- Ressources humaines et Développement social Canada; 18, 31, 56, 65

Institutions fédérales
- Administration canadienne de la sûreté du transport aérien; 46, 48, 49, 52, 53, 56, 76
- Administration de l'Aéroport Macdonald-Cartier d'Ottawa; 46, 48, 49, 53
- Administration de l'Aéroport Robert L. Stanfield d'Halifax; 46, 48, 49, 50, 51
- Affaires étrangères et Commerce international Canada; 31

Compressions budgétaires; II, 6, 11, 16, 18, 20, 23, 64, 66, 82

Condition féminine Canada; 6

Conférence ministérielle sur la francophonie canadienne; 10

Conseil de la radiodiffusion et des télécommunications canadiennes; 31, 74

Conseil des Arts du Canada; VII, 31

Conseil du Trésor (Secrétariat du); XII, 8, 21, 43, 44, 71

Conseiller sénatorial en éthique; 4

Conseil privé, voir *Bureau du Conseil privé*

Conseils fédéraux; 5, 39

Constitution; I, 3

Consultation auprès des communautés de langue officielle; 7, 10, 18, 33, 55

Coordonnateurs des langues officielles; 5, 58, 59

Coordonnateurs responsables de la partie VII; 5, 55

Cour d'appel fédérale; 73, 74

Cour fédérale; 6, 9, 73, 74

Cour suprême du Canada; VI, VII, 74

CROP/Société Radio-Canada (sondage); 29, 32

CRTC, voir *Conseil de la radiodiffusion et des télécommunications canadiennes*

D

Décima, voir *Centre de recherche Décima*

Décret d'exemption concernant les langues officielles dans la fonction publique; 19

Défense nationale; X, 8, 30, 46, 48, 49, 52, 53, 65, 71, 72, 76
- *Modèle de transformation du Programme des langues officielles*; 8

Depreciated Status of FSL Instruction in Canada (The); X

Désignation linguistique; 8, 69, 73

Développement des communautés; 4, 10, 23, 28, 34, 38, 39, 44-47, 55, 58, 68, 74

Développement économique du Canada pour les régions du Québec, voir *Agence de développement économique du Canada pour les régions du Québec*

Développement social Canada, voir *Ressources humaines et Développement social Canada*

Directive sur la formation linguistique et le maintien de l'acquis; 9

Diversification de l'économie de l'Ouest Canada; 45, 49, 52, 53

Diversité culturelle; VIII, 29, 31

Dotation impérative; 19, 20, 73

Doucet (l'affaire); 9

Droits; XIII, 6, 7
- constitutionnels; 7, 68
- linguistiques; V, VII, IX, X, XIII, 3, 7, 9, 28, 73

Droits linguistiques au Canada (Les); VII

E

École de la fonction publique du Canada; XII, 19, 57

Écoles de la minorité; IX, 17

Éducation, voir *enseignement*

Égalité du français et de l'anglais; 15, 32

Employeurs distincts; 43, 44

Engagement de la haute gestion; 48, 51, 52, 77

Engagement du gouvernement fédéral; 4, 5, 11, 16, 27, 34, 37, 39, 68

Enquête postcensitaire; 34, 47

Enseignement
- dans la langue de la minorité; II, IX, X, 17, 29
- des langues secondes; II, X, XI, 17, 28, 30

Environnement Canada; 46, 49, 51, 53

Épanouissement des communautés; XII, XIII, 3-6, 21, 27, 28, 33, 35, 36, 39, 66

Évaluation formative; 16

Évaluation sommative; 16, 17

Évolution de l'opinion publique au sujet des langues officielles au Canada (L'); 28

Exigences linguistiques; X, 8, 9, 19, 48, 52, 57, 66, 67, 69, 73

Bureau de la traduction; 9

Bureau des affaires francophones; 10

Bureau du Conseil privé; XII, 21, 22, 23, 36, 38, 82
Greffier; 22, 23, 38
Enquête sur la vitalité des communautés de langue officielle; 36

C

Cadre de responsabilisation de 1994; 37, 38, 44

Cadre de responsabilisation ministérielle; 21

Cadre d'imputabilité et de coordination en langues officielles; III, 21, 23

Cadre horizontal de gestion et de responsabilisation axé sur les résultats; 21, 23

Cadre réglementaire; 9

CALDECH; 73

Calgary; XIII

Canada 2020; 30

Canada's Francophone Minority Communities: Constitutional Renewal and the Winning of School Governance; IX

Canadian Broadcasting Corporation; 31, 47, 49, 50, 53

Canadian Parents for French; XI, 59

Capitale nationale; XIII, 32, voir aussi *Ottawa*

CBC, voir *Canadian Broadcasting Corporation*

CCN, voir *Commission de la capitale nationale*

Centre d'avancement et de leadership en développement économique communautaire de la Huronie, voir *CALDECH*

Centre de recherche en technologies langagières; 18

Centre de recherche Décima; 28-30

Centre d'excellence pour la fonction publique; 19

Centre for Innovation Entrepreneurship and Leadership; 58

Centre national des Arts; 47, 49, 53

Chambre des communes; XI, 3, 4, 21, 75

Champions des langues officielles; 5, 32, 58, 59

Charte canadienne des droits et libertés; I, VI, VII, IX, XI, 3, 6, 10, 81
article 23; VII, IX

Charlottetown; VIII

Citoyenneté et Immigration Canada; 16, 30, 31, 35, 47-49, 53, 55, 58

Clauses linguistiques; 8, 35, 48, 75

CNA, voir *Centre national des Arts*

Colombie-Britannique; 53, 59, 64, 67, 68
Jeux Olympiques; XII, XIII, 30, 59
Vancouver; VIII, IX, XIII

Comité consultatif sur l'avenir de la fonction publique; 82

Comité des sous-ministres responsable des langues officielles; 21, 23

Comité des sous-ministres sur le renouvellement de la fonction publique; 82

Comité directeur Citoyenneté et Immigration Canada – Communautés francophones en situation minoritaire; 16, 35, 58

Comité permanent des langues officielles de la Chambre des communes; XI, 3, 21

Comité permanent des langues officielles du Sénat; 9, 21

Commerce intérieur; 31

Commerce international Canada, voir *Affaires étrangères et Commerce international Canada*

Commissaire aux langues officielles; I-III, V, VI, VIII, IX, XII, 3, 5-11, 16-23, 27, 31-34, 37-39, 43, 44, 51-56, 63-66, 69, 70, 73-77, 81, 82

Commissariat à l'éthique; 4

Commission canadienne du tourisme; 45, 49, 53, 76

Commission de la capitale nationale; 32, 47, 49, 53

Commission de la fonction publique du Canada; 19, 20, 56

Communautés de langue officielle en situation minoritaire; II, V, VII-IX, 3-7, 10, 15-23, 27, 28, 30, 32-36, 38, 39, 44-48, 55, 58, 59, 66, 68, 74, 81, 82

Compétences linguistiques; XI, 8, 9, 29, 48, 57, 72

A

Accès
- à des services de garderie; 18
- à la formation linguistique en langue seconde; 9, 30, 69
- à la justice dans la langue de la minorité; I, 17, 57, 59, 74
- à l'éducation dans la langue de la minorité; IX, 17, 32
- aux soins de santé; 16, 36

Adam, Dyane; 9, 22, 31, 37

Administration canadienne de la sûreté du transport aérien; 46, 48, 49, 52, 53, 56, 76

Administration de l'Aéroport Macdonald-Cartier d'Ottawa; 46, 48, 49, 53

Administration de l'Aéroport Robert L. Stanfield d'Halifax; 46, 48, 49, 50, 51

Aéroport
- Administrations aéroportuaires; 8, 70, 76
- Lester B. Pearson de Toronto; 76
- Macdonald-Cartier d'Ottawa; 46, 48, 49, 53
- Robert L. Stanfield d'Halifax; 46, 48, 49, 50, 51

Affaires étrangères et Commerce international Canada; 31

Affaires indiennes et du Nord Canada; 45, 49, 53

Alphabétisation; 6, 18

Agence canadienne d'inspection des aliments; 46, 49, 53, 59

Agence de développement économique du Canada pour les régions du Québec; 48, 58

Agence de gestion des ressources humaines de la fonction publique du Canada; 5, 9, 19, 21, 32, 44

Agence de promotion économique du Canada atlantique; 49, 53, 58, 45

Agence de santé publique du Canada; 47, 49, 52, 53

Agence des services frontaliers du Canada; 31, 48, 49, 53, 57, 58, 65, 76

Agence du revenu du Canada; 45, 49, 53, 56, 65

Agriculture et Agroalimentaire Canada; 49, 50, 53

AILIA, voir *Association de l'industrie de la langue*

Air Canada; X, 31, 65, 73

Alberta; 29, 53 57, 64, 67
- Ministère de l'Éducation; 29

Appels d'offres; 9

Apprentissage
- d'une langue seconde; II, XI, 6, 17, 19, 20, 30, 31
- dans la langue de la minorité; 17, 30, 31

Approche participative; 35, 36, 37

Arsenault-Cameron c. *Île-du-Prince-Édouard*; VII, IX

Article 23 de la *Charte canadienne des droits et libertés*; VII, IX

Article 28; 51

Article 41; III, 5, 21, 27, 38, 39, 44, 74

Article 42; III, 21, 38, 44

Article 91; 73

Associations francophones; 30, 57, 59

Association de l'industrie de la langue; 18

Association des juristes d'expression française du Manitoba; 59

Assurance de la conformité; III, 4, 5, chapitre 4 et 5, 81

B

Banque de développement du Canada; 45, 49

Bastarache, Michel; VII

Beaulac (l'affaire); VII

Behiels, Michael D.; IX

Belles réussites; chapitre 4

Bibliothèque du Parlement; 4

Bilinguisme; II, VI, VII, X, XI, 15, 19, 28, 29, 32, 56, 59, 75, 77

Bulletins de rendement; chapitre 4
- Critères d'évaluation; 44
- Méthodologie; 43
- Portefeuille « économie »; 45, 55
- Portefeuille « transport et sécurité »; 46, 55
- Portefeuille « social, culturel et autres »; 47, 55

INDEX

dynamisme. Le commissaire en conclut qu'un engagement plus soutenu et énergique du leadership politique, de la haute fonction publique et des agences centrales aurait l'effet d'uniformiser et d'améliorer le rendement des institutions fédérales en matière de langues officielles. L'heure est justement au renouvellement de la fonction publique. Deux comités se penchent d'ailleurs sur le sujet. Le Comité des sous-ministres sur le renouvellement de la fonction publique rassemble des sous-ministres sous l'égide du Bureau du Conseil privé pour examiner les activités de la fonction publique. De son côté, le Comité consultatif sur l'avenir de la fonction publique est composé de membres externes au gouvernement fédéral. Voilà de belles occasions de réfléchir au renforcement de la dualité linguistique au sein de la fonction publique.

La deuxième grande idée qui se dégage du rapport annuel concerne le *Plan d'action pour les langues officielles*, qui amorce ce printemps sa cinquième et dernière année de mise en œuvre. Le commissaire a constaté que l'année en cours a été marquée par l'incertitude qui pèse quant à l'avenir de ce plan et la volonté du gouvernement de le renouveler. Or, selon lui, le *Plan d'action pour les langues officielles* est une manifestation concrète des valeurs fondamentales de notre pays que nous venons d'évoquer. Il est le témoignage d'un pays soucieux de rester fidèle à ses racines. Si ses balbutiements dans certains domaines et sa coordination parfois inadéquate sont indéniables, le *Plan d'action pour les langues officielles* a quand même tenu son pari. Il a donné le nouvel élan dont la politique des langues officielles avait besoin pour faire contrepoids aux compressions budgétaires qui ont touché les communautés de langue officielle au cours des années précédentes.

Le commissaire plaide donc en faveur du renouvellement de l'engagement à l'origine du *Plan d'action pour les langues officielles*. Il recommande notamment au gouvernement de concevoir, dès cette année, une initiative ambitieuse pour assurer l'avenir des communautés de langue officielle et la promotion de la dualité linguistique.

Conclusion



L'année 2006-2007 a été marquée, entre autres, par l'arrivée en poste du sixième commissaire aux langues officielles, Graham Fraser.

C'est avec une bonne dose de détermination que le nouveau commissaire est entré en fonction en octobre. À l'aube de son mandat, il souscrit à une vision du Canada où le français et l'anglais sont pleinement valorisés en tant que langues canadiennes. La politique canadienne des langues officielles est pour lui plus qu'une question de droits. Elle repose sur les valeurs universelles de respect, de générosité et d'intégrité. Au cœur de la réalité canadienne, ces valeurs recèlent d'inestimables richesses. C'est sur elles qu'il faut miser pour faire en sorte que chaque citoyen ou citoyenne, peu importe son origine, sa culture, sa religion ou son milieu social, devienne un artisan de cette vision de la dualité linguistique canadienne.

Dans le présent rapport annuel, le commissaire pose les premiers jalons d'une réflexion qui se poursuivra tout au long de son septennat. Il s'en dégage deux idées principales. La première concerne la *Loi sur les langues officielles* (la *Loi*), la clé de voûte de la mise en œuvre des droits linguistiques, qui sont aussi enchâssés dans la *Loi constitutionnelle de 1867* et la *Charte canadienne des droits et libertés*. Le commissaire a tôt fait de constater que le gouvernement fédéral ne se comporte pas à la hauteur de son éloquent discours lorsque vient le temps de mettre la *Loi* en application.

Dans le rapport, il a notamment été question des modifications apportées à la partie VII de la *Loi* en novembre 2005. Lors de ce moment charnière dans l'histoire des droits linguistiques au pays, les parlementaires ont clairement exprimé la volonté que soient prises des *mesures positives* pour favoriser la promotion de la dualité linguistique et l'épanouissement des communautés de langue officielle. L'obligation de prendre des *mesures positives* ne relève donc pas de quelque obscure directive ou politique; il s'agit d'une obligation enchâssée dans la *Loi*. Or, plus de 18 mois après l'entrée en vigueur de la partie VII modifiée, l'incompréhension persiste au sein de l'administration fédérale quant à la portée des obligations gouvernementales découlant de cette partie de la *Loi*. La plupart des institutions fédérales en sont encore à se demander comment concrétiser l'engagement du gouvernement dans leur sphère d'intervention respective.

Par ailleurs, les activités d'assurance de la conformité à l'ensemble de la *Loi* dressent un état des lieux qui varie selon l'institution et les facteurs évalués. Manifestement, le chemin à parcourir est encore long. L'indécision et le manque de détermination doivent céder la place à la créativité et au

CONCLUSION

Interventions proactives

Le commissaire joue un rôle proactif en matière de vérification de la conformité à la *Loi*. Grâce à une vigie accrue de la couverture médiatique, le commissaire a décelé, au cours de l'année, des situations où le respect de la *Loi* semblait compromis. Il est intervenu aussitôt et, en partenariat avec l'institution en cause, a réussi à trouver des solutions.

À titre d'exemple, le commissaire est intervenu auprès de la Monnaie royale canadienne après la parution d'un article de journal dénonçant que le site Web de l'institution n'était pas complètement bilingue. Il s'est aussi interposé dans une situation survenue à Pêches et Océans Canada lorsqu'il s'est aperçu que l'institution avait eu recours à un questionnaire en anglais seulement pour consulter certains fonctionnaires du gouvernement du Québec.

De plus, le commissaire s'est adressé à des organismes des gouvernements provinciaux et municipaux ainsi qu'à des entreprises pour les sensibiliser à l'importance de respecter la dualité linguistique et de servir le public dans la langue de son choix.

Il faut dire aussi que des interventions proactives du passé portent leurs fruits encore aujourd'hui. Aux Jeux d'hiver du Canada à Whitehorse, au Yukon, qui ont eu lieu du 23 février au 10 mars 2007, le bilinguisme a été à l'honneur grâce à 500 bénévoles bilingues. Depuis une vingtaine d'années, la dualité linguistique fait partie intégrante des Jeux du Canada, peu importe la région où ils se tiennent.

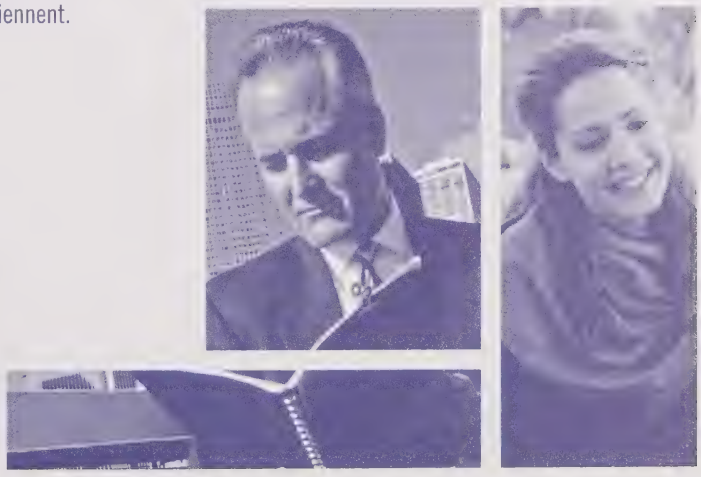
Cependant, il n'en a pas toujours été ainsi. À la suite de plusieurs plaintes dénonçant l'unilinguisme anglais aux Jeux d'été de 1985, le Commissariat, en partenariat avec Condition physique et Sport amateur, a entrepris un travail de sensibilisation des trois sociétés hôtesses des Jeux du Canada de 1987, 1989 et 1991. En intervenant de la sorte, le Commissariat a aidé à prévenir les plaintes.

D'autres modes d'intervention sont actuellement à l'étude au Commissariat.

Conclusion

Les activités d'assurance de la conformité menées en 2006-2007 amènent à un constat : le rendement est inégal d'une institution à l'autre et selon les domaines évalués.

Les résultats inégaux des institutions mettent en lumière le manque de leadership et d'engagement soutenu de la haute fonction publique et des agences centrales en matière de langues officielles. Si l'on enregistre des progrès dans certains secteurs, le chemin à parcourir est manifestement encore long.

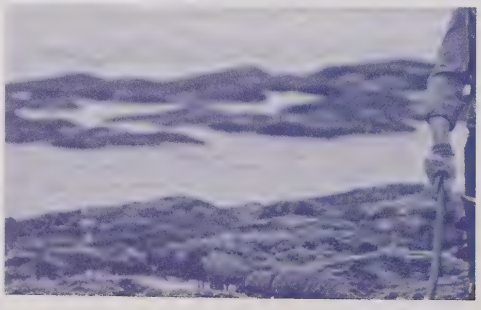


Problèmes particuliers de conformité à la *Loi sur les langues officielles*

Lorsqu'une enquête ou une vérification lève le voile sur des manquements à la *Loi*, le commissaire adresse souvent des recommandations à l'institution fédérale en cause. Il fait ensuite un suivi pour vérifier si l'institution a bien mis en œuvre les mesures correctives recommandées.

Cette année, l'analyse de l'ensemble des recommandations à l'endroit des institutions qui font l'objet d'un bulletin de rendement révèle certains problèmes particuliers de conformité à la *Loi*. Il faut souligner que les institutions mentionnées dans le tableau qui suit ont perdu des points dans leur bulletin de rendement. En revanche, quand les institutions avaient réalisé des progrès significatifs dans la résolution du problème, la pénalité accordée a été de moindre importance.

Institution	Énoncé du problème
Administration canadienne de la sûreté du transport aérien	En voie de résolution : La prestation des services dans la langue de la minorité par l'Administration canadienne de la sûreté du transport aérien dans la plupart des aéroports achalandés du pays.
Agence des services frontaliers du Canada	En voie de résolution : La prestation des services en français aux comptoirs de l'Agence des services frontaliers du Canada à l'Aéroport international Lester B. Pearson de Toronto et aux postes frontaliers routiers de la province de l'Ontario.
Commission canadienne du tourisme	Les manquements de la Commission canadienne du tourisme quant à l'utilisation de la presse minoritaire lors de ses campagnes publicitaires représentent un problème particulier important.
Forces canadiennes	Le nombre insuffisant de surveillants militaires bilingues et de militaires capables de donner des services centraux et personnels dans les deux langues nuit à la création d'un milieu de travail propice à l'usage des deux langues officielles.
Société canadienne des postes	La prestation des services dans la langue de la minorité dans les franchises postales bilingues de la Société canadienne des postes demeure un problème important.





Prestation des soins de santé directs[46]

Objet de la vérification

Le Comité permanent des langues officielles de la Chambre des communes a demandé au Commissariat aux langues officielles de vérifier si le gouvernement du Canada respecte la *Loi* lorsqu'il prodigue directement des soins à certains groupes ou collectivités, et s'il s'assure que ses obligations sont satisfaites lorsqu'il transfère ses responsabilités à des tierces parties.

La vérification visait quatre institutions fédérales qui dispensent directement des soins de santé : Santé Canada (soins de santé aux Premières nations et aux Inuits), Anciens combattants Canada, la Gendarmerie royale du Canada et Service correctionnel Canada.

Résultats

En général, la vérification a démontré que les gestionnaires connaissent bien leurs responsabilités en matière de langues officielles. Toutefois, le commissaire a noté des lacunes quant à l'offre active de service des quatre institutions. Parmi les faiblesses observées, soulignons l'absence de pictogrammes d'offre active (à Anciens combattants Canada), l'accueil en personne (à la Gendarmerie royale du Canada et Service correctionnel Canada) et au téléphone (à Santé Canada, la Gendarmerie royale du Canada et Service correctionnel Canada) ainsi que les messages d'accueil sur les répondeurs (à Santé Canada, la Gendarmerie royale du Canada et Service correctionnel Canada).

Par ailleurs, Santé Canada, Anciens combattants Canada et Service correctionnel Canada exigent de leurs professionnels de la santé un niveau de bilinguisme trop faible à l'oral, compte tenu de la complexité des tâches à accomplir.

De plus, les quatre institutions n'incluent pas systématiquement des clauses linguistiques dans les ententes contractuelles avec des professionnels de la santé. La même situation prévaut en ce qui concerne les accords de financement avec les provinces ou les centres de santé qui ont une obligation de bilinguisme.

Finalement, le commissaire a constaté l'absence généralisée de mécanismes de surveillance au sein des quatre institutions. Ces mécanismes assureraient un meilleur respect de leurs obligations linguistiques en matière de prestation des soins de santé.

Le commissaire a formulé 30 recommandations, dont 6 s'adressent à Santé Canada, 7 à Anciens combattants Canada, 6 à la Gendarmerie royale du Canada et 11 à Service correctionnel Canada.

Société canadienne des postes

Objet du suivi

Le suivi a porté sur la mise en œuvre des recommandations publiées dans un rapport de vérification du Commissariat en mai 2004. L'objectif du suivi consistait entre autres à mesurer les progrès réalisés dans la prestation des services dans les deux langues officielles aux comptoirs postaux désignés bilingues dans tout le Canada.

Résultats

Le commissaire est, somme toute, déçu de la lenteur des progrès réalisés à la Société canadienne des postes depuis 2004. Au moment du suivi, seulement 4 recommandations sur 13 avaient été mises en pratique de façon satisfaisante. Sur le terrain, le commissaire a constaté qu'un comptoir sur deux n'offre pas activement de service dans les deux langues officielles au téléphone; que quatre comptoirs sur cinq ne le font pas en personne; et qu'un comptoir sur quatre ne fournit pas de services appropriés dans la langue officielle de la minorité au téléphone et en personne. La Société s'est engagée à prendre quelques mesures supplémentaires, mais la plupart d'entre elles semblent plutôt vagues et ne sont pas assorties d'échéanciers.

Même si la Société a amélioré sa structure de surveillance, les résultats sont inégaux. Le faible rendement des comptoirs exploités par les détaillants (franchises postales) a fait baisser la cote globale de la Société.

Selon le commissaire, la Société doit inclure dans l'évaluation du rendement des gestionnaires une composante distincte sur l'obligation de fournir un service dans les deux langues officielles en tout temps. Cette mesure constitue selon lui la clé de voûte des progrès à faire au sein de cette institution.

[46] La publication du rapport final de cette vérification est prévue pour l'exercice financier 2007-2008.

était suffisant pour répondre aux exigences énoncées dans la partie IV. Le commissaire a donc déposé une demande conjointe d'autorisation d'appel de ce jugement à la Cour suprême. La question principale soumise à la Cour suprême concerne l'accès des Canadiens et des Canadiennes à des services de qualité égale dans les deux langues officielles et les obligations du gouvernement fédéral à cet égard.

Enfin, le commissaire a obtenu le statut d'intervenant dans l'affaire *Norton* c. *VIA Rail Canada Inc.* Le Commissariat était déjà intervenu sur une question procédurale devant la Cour fédérale et la Cour d'appel fédérale afin de faire clarifier la juridiction de la Cour fédérale dans le cas de recours intentés en vertu de la *Loi*. Dans l'audience éventuelle qui portera sur le mérite du recours, le commissaire prévoit notamment faire valoir son interprétation de la nature et de la portée des obligations des institutions fédérales en matière de désignation bilingue des postes. Il présentera également sa position sur la nature des recours visés par la *Loi* et du pouvoir réparateur de la Cour fédérale.

Vérifications et suivis

Le commissaire aux langues officielles a effectué deux vérifications et a fait un suivi au cours de l'année 2006-2007.

Conseil de la radiodiffusion et des télécommunications canadiennes (CRTC)

Objet de la vérification

Cette vérification avait pour objet d'examiner dans quelle mesure le CRTC s'acquitte de ses obligations relatives au développement des communautés de langue officielle et à la promotion de la pleine reconnaissance et de l'usage du français et de l'anglais dans la société canadienne.

Il est à noter que le CRTC figure, depuis 2003, sur la liste des organismes désignés qui ont l'obligation de préparer un plan d'action de la mise en œuvre de l'article 41 de la *Loi*.

Résultats

Malgré un travail louable depuis 2003, le CRTC ne satisfait toujours pas entièrement à ses obligations. Il doit poursuivre ses efforts, surtout à la lumière des changements législatifs apportés à la partie VII de la *Loi* en novembre 2005.

Comme suite à sa vérification, le commissaire a fait dix recommandations au CRTC. Il a notamment incité le Conseil à se doter d'un mécanisme structuré et coordonné pour consulter les organismes nationaux et régionaux des diverses communautés de langue officielle au sujet de leurs besoins particuliers en matière de radiodiffusion et de télécommunication. Il lui a aussi recommandé de revoir la liste de ses politiques qui pourraient avoir une incidence importante sur ces communautés ou sur la promotion de la dualité linguistique, et de s'assurer de tenir compte de l'article 41 de la *Loi* au moment de leur révision.

Le commissaire tient à souligner l'excellente collaboration du CRTC durant l'exercice. Le Conseil a privilégié un dialogue constructif tout au long du processus de vérification. Cette collaboration a permis au commissaire de mieux aider l'institution à s'acquitter de ses responsabilités. Par ailleurs, le CRTC s'est doté d'un plan d'action pour mettre en œuvre les recommandations du commissaire. Dans l'ensemble, le commissaire est très satisfait de ces mesures.

Partie XI (article 91) – Dispositions générales

Sujet
Exigences linguistiques et capacité bilingue

Institution
Pêches et Océans Canada

Problème
Pêches et Océans exigeaient qu'un poste d'officier de quart d'un navire basé à Shippagan (N.-B.) soit bilingue, tandis que les employés qui occupaient les mêmes fonctions à bord d'autres navires dans la région des Maritimes n'avaient pas la même obligation.

Plainte fondée

Résolution
Le Commissariat a établi que le profil linguistique du poste et le recours à la dotation impérative étaient justifiés par les fonctions du titulaire du poste et par les opérations du navire. Cependant, le Commissariat a conclu que le Ministère a manqué à son devoir de reconnaître les droits linguistiques de la clientèle francophone des autres navires de la région.

Sujet
Exigences linguistiques

Institution
Travaux publics et Services gouvernementaux Canada

Problème
Le Commissariat a reçu plusieurs plaintes sur la désignation linguistique des postes de gestionnaire de projets œuvrant dans la région de la capitale nationale à la Direction générale des biens immobiliers.

Plaintes fondées

Résolution
Comme suite à l'intervention du Commissariat, l'institution a convenu d'élaborer, dans les plus brefs délais, des plans de formation linguistique à l'intention des gestionnaires de projets des services professionnels et techniques qui ne respectent pas les exigences linguistiques de leur poste.

Interventions devant les tribunaux

À titre d'ombudsman des droits linguistiques des Canadiens et des Canadiennes, le commissaire privilégie le dialogue et la coopération pour amener les institutions fédérales à s'acquitter de leurs obligations. Toutefois, lorsque les institutions ne prennent pas les mesures nécessaires pour donner suite aux recommandations du commissaire, il arrive que des plaignants aient recours aux tribunaux. La *Loi* confère au commissaire le pouvoir d'intervenir dans le cadre de recours judiciaires. Il exerce généralement ce pouvoir lorsque les autres moyens dont il dispose n'ont pas porté leurs fruits ou lorsque le recours soulève des questions d'ordre juridique importantes sur l'interprétation des droits linguistiques du public et les obligations des institutions fédérales.

À titre d'exemple, dans l'affaire *Thibodeau*, le commissaire a fait valoir à la Cour fédérale que les filiales d'Air Canada avaient une obligation de résultat et non de moyens à l'égard du public voyageur et du plaignant. La Cour fédérale a retenu la position du commissaire et Air Canada a contesté sans succès cette décision devant la Cour d'appel fédérale. En effet, la Cour d'appel fédérale a confirmé que la *Loi* vise l'atteinte d'un résultat précis, en l'ocurrence d'assurer au public voyageur un accès égal à ses services dans l'une ou l'autre des langues officielles.

Le commissaire est également intervenu devant la Cour d'appel fédérale dans l'affaire *CALDECH* c. *Canada (Industrie)*. Dans cette affaire, le commissaire soutenait que le Ministère devait veiller à ce que la Société d'aide au développement des collectivités (SADC) de Simcoe Nord offre à la population francophone des services de qualité égale aux services que reçoit la communauté anglophone. Bien que la Cour d'appel fédérale ait conclu qu'Industrie Canada avait manqué à ses obligations en vertu de la partie IV de la *Loi*, elle a adopté une interprétation limitative de la nature des droits garantis par cette partie de la *Loi*. Selon la Cour, le simple fait que la SADC offre à la communauté de la documentation et des services en français

Partie V – Langue de travail (suite)

Sujet

Langue de travail

Institution

Défense nationale

Problème

Selon certaines allégations, la Défense nationale a choisi, pour pourvoir les postes militaires bilingues, des individus qui n'avaient pas suffisamment de compétences linguistiques. Selon les plaignants, le Ministère a ainsi porté atteinte à leur droit d'être supervisés et de recevoir de la formation dans la langue de leur choix.

Plaintes fondées

Résolution

L'enquête a démontré que les Forces canadiennes n'ont pas satisfait à leurs obligations de pourvoir les postes militaires bilingues par la nomination de candidats possédant les compétences linguistiques adéquates. Le Commissariat a fait 13 recommandations au Ministère. Celles-ci feront l'objet d'un suivi à la fin de l'année 2007.

Partie VI – Participation équitable

Sujet

Possibilités d'emploi

Institution

Commission canadienne de sûreté nucléaire

Problème

Un postulant a été informé de l'exigence linguistique bilingue du poste convoité à la dernière étape du processus d'embauche.

Plainte fondée

Résolution

Le Commissariat a recommandé à la Commission de réexaminer la situation du plaignant et de prendre les mesures qui s'imposent pour que celui-ci soit traité de façon équitable.

Partie VII – Promotion du français et de l'anglais

Sujet

Promotion du français et de l'anglais auprès des détenteurs de baux commerciaux

Institution

Parcs Canada

Problème

Plusieurs plaignants ont rapporté l'absence de service en français dans les entreprises privées qui se trouvent sur les sites de Parcs Canada. Dans l'un des cas, c'est l'absence de service en anglais qui a été dénoncée.

Plaintes fondées

Résolution

Comme suite aux interventions du Commissariat, Parcs Canada a enclenché un plan d'action à l'échelle nationale en vue de promouvoir l'usage du français et de l'anglais par les détenteurs de baux commerciaux qui offrent des produits et services au public dans les parcs. En dépit du fait que les plaintes ne visaient pas tous les parcs, l'enquête a eu des répercussions à l'échelle du pays.

Partie IV – Communications avec le public et prestation des services (suite)

Sujet
Les adresses URL

Institution
Secrétariat du Conseil du Trésor

Problème
Certaines institutions fédérales utilisaient du texte majoritairement anglais dans les adresses URL de leurs pages Web. La politique du Conseil du Trésor obligeait uniquement les institutions à ce que la première partie de leurs adresses URL soit bilingue.

Plainte fondée

Résolution
Le Commissariat a recommandé au Secrétariat du Conseil du Trésor de modifier ses lignes directrices de manière à préciser que la totalité des adresses URL doit être bilingue ou rédigée dans la langue de la page Web. Le Secrétariat du Conseil du Trésor a suivi la recommandation et a procédé à une importante modification de sa politique, *Normes sur la normalisation des sites Internet*.

Sujet
Communication audiovisuelle

Institution
Société Radio-Canada

Problème
La qualité de la réception du signal de la chaîne de radio FM 88.1 de la Société Radio-Canada dans les régions de Prince-Ouest et d'Evangeline à l'Île-du-Prince-Édouard était médiocre.

Plainte fondée

Résolution
Après enquête, le Commissariat a établi que les difficultés de réception provenaient de la trop faible puissance de la tour émettrice. La SRC a fait ses propres études sur l'amélioration de la qualité du signal. Elles ont finalement abouti à la mise en service de deux nouveaux émetteurs en octobre et novembre 2006.

Partie V – Langue de travail

Sujet
Langue de travail

Institution
Défense nationale

Problème
En 2006, certains journaux ont rapporté que les manuels techniques et les manuels d'utilisation du système de canon mobile ne seraient pas traduits en français.

Plainte non fondée

Résolution
Le ministère de la Défense nationale a pu démontrer, en s'appuyant sur divers documents de réunions datant de 2004 et de 2005 (c.-à.-d., d'avant la parution de la nouvelle dans les journaux), que le Ministère avait bel et bien donné l'ordre de produire les manuels techniques et les manuels d'utilisation en anglais et en français.

Le Ministère a de plus démontré que le contrat de production des manuels prévoyait la préparation de documents dans les deux langues.

Partie IV – Communications avec le public et prestation des services (suite)

Sujet

Communications avec le grand public

Institution

Plusieurs administrations aéroportuaires

Problème

Les enquêtes sur plus d'une centaine de plaintes ont révélé que de nombreuses administrations aéroportuaires ne se considèrent pas obligées de communiquer avec le grand public dans les deux langues officielles.

Plaintes fondées

Résolution

L'absence de règles ou de politiques claires émanant du gouvernement fédéral au sujet des obligations linguistiques des administrations aéroportuaires figure parmi les facteurs qui ont contribué à la situation.

Le commissaire a fait trois recommandations, dont deux préconisaient au gouvernement fédéral de prendre des mesures correctives. La troisième incitait les administrations aéroportuaires à élaborer des plans d'action pour donner suite à de nouvelles règles du gouvernement fédéral.

Sujet

Communications par téléphone

Institution

Pêches et Océans Canada

Problème

Le bureau des Services de communication et de trafic maritimes de la Garde côtière canadienne, situé à Sydney (N.-É.), n'a pas été en mesure de fournir des services radio VHF adéquats en français au cours d'une suite de communications avec un marin qui voulait être servi en français.

Plainte fondée

Résolution

Le Ministère a reconnu certaines faiblesses en matière linguistique à son bureau de Sydney. Il s'est engagé à mettre en pratique les recommandations du Commissariat qui exigeaient des instructions appropriées et une révision des politiques et des procédures du bureau.

Sujet

Le dossier Guichet emplois

Institution

Service Canada

Problème

Au fil des années, le Commissariat a reçu de nombreuses plaintes sur la piètre qualité des traductions des offres d'emploi publiées sur le site Guichet emplois.

Plaintes fondées

Résolution

Déjà en 2005, le Commissariat remarquait une amélioration de la qualité des textes publiés sur le site Guichet emplois. En septembre 2006, Service Canada a fait de nouveaux progrès après avoir décidé que toutes les offres seraient révisées avant d'être affichées. Le Ministère assurait ainsi la qualité des textes dans les deux langues officielles et répondait de façon entièrement satisfaisante à la recommandation du commissaire.

Exigences linguistiques des postes (partie XI, article 91)

Au total, il y a 80 plaintes recevables concernant les exigences linguistiques des postes, soit une augmentation de 25 p. 100 par rapport à l'année dernière.

Demandes de renseignements[45]

Le Commissariat reçoit chaque année des centaines de demandes de renseignements. À elle seule, la Direction générale de l'assurance de la conformité a reçu 353 demandes de renseignements en 2006-2007. La plupart des demandes de renseignements étaient d'ordre général (publications, statistiques et accès à la formation linguistique).

Résultats d'enquêtes intéressants

Les tableaux suivants résument quelques cas intéressants résolus cette année. Ils présentent les résultats des enquêtes et des suivis effectués pour assurer la mise en œuvre des recommandations du commissaire.

Partie IV – Communications avec le public et prestation des services

Sujet
Service au sol au public voyageur

Institution
Marine Atlantique

Problème

Dans ses gares maritimes de North Sydney (N.-É.) et de Port aux Basques (T.-N.-L.), la société d'État Marine Atlantique n'offrait pas de service en français aux guérites, aux billetteries et dans les cafétérias. Les affiches des traversiers n'étaient pas non plus en français. Lorsqu'un service en français était offert, la qualité de la langue laissait à désirer.

Plaintes fondées

Résolution
Marine Atlantique a embauché du personnel bilingue supplémentaire et a modifié la désignation linguistique de plusieurs postes dans les gares maritimes et sur ses traversiers.

La Société a aussi organisé des séances d'information et de sensibilisation s'adressant à tout le personnel œuvrant dans les gares maritimes et sur les traversiers. Ces séances ont porté sur la partie IV de la *Loi*, qui traite des communications avec le public et de la prestation des services.

De plus, Marine Atlantique a apporté les correctifs nécessaires en matière d'affichage. En outre, le personnel des gares et des traversiers porte désormais sur lui un insigne indiquant la capacité de la Société à offrir un service dans les deux langues officielles. Là où le service bilingue est offert, on en informe la clientèle au moyen d'une enseigne.

Enfin, Marine Atlantique effectue annuellement une évaluation de la compétence linguistique de son personnel bilingue et offre une formation linguistique aux personnes qui en ont besoin.

---

[45] Cette section ne présente que les demandes de renseignements reçues par la Direction générale de l'assurance de la conformité. Les demandes de renseignements sur les politiques gouvernementales, les responsabilités des ordres de gouvernement autres que fédéral et les sujets apparentés ne sont pas inclus dans cette section.

Communications avec le public et prestation des services (partie IV)

La partie IV de la *Loi*, rappelons-le, vise à permettre aux Canadiens et aux Canadiennes d'exercer pleinement leurs droits constitutionnels de recevoir des services de qualité égale dans la langue officielle de leur choix, conformément à certaines règles.

Les cinq catégories principales de plaintes recevables au sujet des communications avec le public et de la prestation des services sont les suivantes :

- Communications écrites (30 p. 100).
- Communications de personne à personne (17 p. 100) : réceptionnistes, douaniers, postiers, policiers, etc., qui n'offrent pas activement de services dans les deux langues officielles ou qui ne fournissent pas de services dans la langue choisie par le client.
- Services au sol au public voyageur (16 p. 100).
- Communications téléphoniques (9 p. 100).
- Communications dans les médias (8 p. 100) : presque toutes les plaintes concernent l'absence de publicité dans les publications de langue officielle minoritaire.

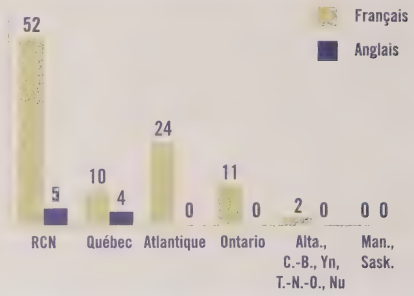
Langue de travail (partie V)

La partie V de la *Loi* confirme que « le français et l'anglais sont les langues de travail des institutions fédérales ». Entre autres, chaque institution fédérale qui a des obligations en matière de langue de travail doit fournir à son personnel les outils et les conditions lui permettant d'exercer son travail dans la langue de son choix.

Le Commissariat a traité 108 plaintes recevables concernant la langue de travail et, encore une fois, presque 75 p. 100 de celles-ci se divisent en cinq catégories :

- Communications internes (36 p. 100).
- Services personnels et centraux (14 p. 100).
- Environnement de travail (9 p. 100).
- Supervision (8 p. 100).
- Communications en personne (7 p. 100).

Figure 3
Nombre de plaintes recevables sur la langue de travail selon la langue de préférence des plaignants et la région (du 1er avril 2006 au 31 mars 2007)



Participation équitable (partie VI)

Cette année, le Commissariat constate une diminution du nombre de plaintes recevables par rapport à l'an dernier (de 14 à 6) au sujet de l'équité en matière de participation des deux groupes linguistiques dans la fonction publique.

Promotion du français et de l'anglais (partie VII)

Certaines plaintes portaient sur des infractions à la partie VII de la *Loi*, qui confirme l'engagement du gouvernement à soutenir le développement des communautés de langue officielle en situation minoritaire du Canada et à promouvoir la pleine reconnaissance et l'usage du français et de l'anglais dans la société canadienne.

Comme nous l'avons déjà mentionné, il y a eu cette année une augmentation appréciable des plaintes recevables liées à la partie VII par rapport à l'an dernier; elles sont passées de 6 à 137. Parmi les plaintes de cette année, 117 ont trait à la décision du gouvernement, annoncée au mois de septembre 2006, d'effectuer des compressions dans plusieurs programmes fédéraux que les plaignants jugent importants pour favoriser la vitalité des communautés de langue officielle du Canada.

Tableau 3
Nombre de plaintes recevables par province ou territoire et par catégorie principale[43]

Province ou territoire	Plaintes recevables	Service au public	Langue de travail	Participation équitable	Promotion du français et de l'anglais	Exigences linguistiques	Autres[44]
Terre-Neuve-et-Labrador	2	2	0	0	0	0	0
Île-du-Prince-Édouard	30	20	0	0	1	8	1
Nouvelle-Écosse	59	33	4	1	0	19	2
Nouveau-Brunswick	81	33	20	2	7	18	1
Québec	93	65	14	0	3	6	5
Région de la capitale nationale (Québec)	88	17	15	1	50	4	1
Région de la capitale nationale (Ontario)	229	101	42	0	70	13	3
Ontario	89	71	11	1	1	4	1
Manitoba	31	29	0	0	2	0	0
Saskatchewan	7	4	0	0	1	2	0
Alberta	33	25	1	0	0	3	4
Colombie-Britannique	22	18	1	0	1	2	0
Yukon	2	1	0	0	1	0	0
Territoires du Nord-Ouest	0	0	0	0	0	0	0
Nunavut	0	0	0	0	0	0	0
À l'extérieur du Canada	8	6	0	1	0	1	0
Total	**774**	**425**	**108**	**6**	**137**	**80**	**18**

[43] En 2006-2007, 77 p. 100 des plaintes ont été jugées recevables. Les plaintes qui ne font pas l'objet d'une enquête sont envoyées à l'institution appropriée (entre autres, lorsqu'une plainte touche une autre loi fédérale, comme ce serait le cas, par exemple, d'une plainte sur l'étiquetage d'un produit) ou refusées parce qu'elles ne relèvent pas de la *Loi* ou de son règlement.

[44] La catégorie « autres » comprend principalement des plaintes concernant les avis, l'administration de la justice et les mesures discriminatoires suivant le dépôt d'une plainte.

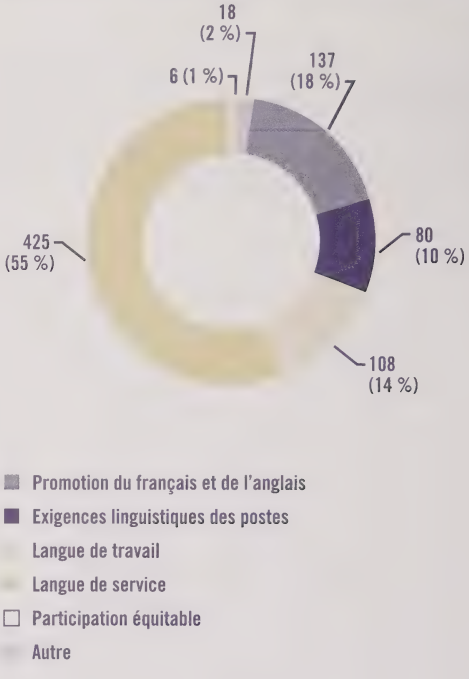
Au cours de l'année, le commissaire a conclu les enquêtes sur 775 plaintes et a informé les plaignants et les institutions des résultats obtenus. Parmi ces plaintes, 469 (61 p. 100) mettaient en cause les 10 institutions qui figurent au tableau 2.

Plaintes recevables par catégorie principale

Plaintes recevables au cours de l'année 2006-2007 :

- 425 plaintes touchent la langue de service, soit une baisse de 7 p. 100 par rapport à l'année précédente. Ces plaintes représentent 55 p. 100 de toutes les plaintes recevables déposées au cours de l'année.
- 108 plaintes (14 p. 100) portent sur la langue de travail.
- 6 plaintes recevables (1 p. 100) visent la participation équitable, ce qui représente une diminution de 57 p. 100 par rapport à l'an dernier, où l'on en dénombrait 14.
- 137 plaintes concernent la promotion de l'anglais et du français (l'épanouissement des communautés de langue officielle et la promotion de la dualité linguistique). Il s'agit d'une augmentation fulgurante par rapport à l'an dernier (on en comptait 6, un chiffre similaire à celui des années antérieures). C'est dans cette catégorie que sont classées les 117 plaintes concernant les compressions budgétaires.
- 80 plaintes portent sur les exigences linguistiques des postes, soit 10 p. 100 de l'ensemble des plaintes recevables de l'année, et une augmentation de 25 p. 100 par rapport à l'an dernier, où l'on en comptait 64.

Figure 2
Plaintes recevables par catégorie principale (du 1er avril 2006 au 31 mars 2007)



Le tableau suivant présente le nombre de plaintes recevables reçues en 2006-2007 par province ou territoire et par catégorie principale.

Rappelons que même si ces plaintes ont été jugées recevables, elles ne sont pas nécessairement fondées. Le commissaire enquête sur toutes les plaintes recevables, mais certaines enquêtes peuvent ne pas trouver de conclusion avant l'année suivant leur réception. Ce n'est qu'au terme de l'enquête que l'on peut déterminer si une plainte est fondée ou non. Nous avons choisi cette année de présenter dans un tableau distinct (voir tableau 2) le nombre de plaintes réglées en 2006-2007 en fonction des résultats de l'enquête.

Tableau 1
Nombre de plaintes recevables contre les 10 institutions les plus visées (du 1er avril 2006 au 31 mars 2007)

Institution	Nombre total de plaintes recevables
Air Canada	61
Société canadienne des postes	57
Travaux publics et Services gouvernementaux Canada	39
Service Canada	37
Statistique Canada	36
Défense nationale	29
Agence des services frontaliers du Canada	28
Patrimoine canadien	24
Agence du revenu du Canada	21
Service correctionel du Canada	21
Total	**353**

Tableau 2
Nombre de plaintes réglées selon les résultats des enquêtes pour les 10 institutions les plus visées (du 1er avril 2006 au 31 mars 2007)

Institution	Fondées	Non fondées	Autres[42]	Total
Air Canada	129	15	18	162
Travaux publics et Services gouvernementaux Canada	49	16	9	74
Société canadienne des postes	40	8	0	48
Ressources humaines et Développement social Canada	32	2	1	35
Service Canada	26	6	0	32
Défense nationale	25	5	1	31
Agence du revenu du Canada	20	4	0	24
Gendarmerie royale du Canada	20	2	0	22
Service correctionnel Canada	13	7	1	21
Transports Canada	18	2	0	20
Total	**372**	**67**	**30**	**469**

[42] La catégorie « autres » comprend les plaintes retirées par les plaignants en cours d'enquête. Elle inclut également les plaintes que le Commissariat a choisi d'abandonner pour diverses raisons. Par exemple, il est possible que le plaignant ne soit pas capable de fournir suffisamment de renseignements au début de l'enquête. Il arrive aussi que l'enquête révèle que la plainte ne relève pas du Commissariat. Enfin, dans certains cas, une plainte porte sur une institution qui n'existe plus.



Processus d'enquête sur les plaintes

Le commissaire juge une plainte recevable lorsqu'elle satisfait à trois critères : elle porte sur une obligation énoncée dans la *Loi*, elle concerne une institution assujettie à la *Loi* et elle se rapporte à un incident précis. Si une plainte est jugée recevable, elle fait l'objet d'une enquête visant à déterminer s'il y a eu infraction à la *Loi* (dans ce cas, la plainte est dite « fondée ») ou non (la plainte est alors dite « non fondée »).

Lorsque le processus est terminé, le commissaire informe le plaignant et l'institution en cause de sa décision et de ses recommandations si elles sont nécessaires. Les parties ont ensuite la possibilité de commenter la décision et les recommandations du commissaire. Au besoin, ce dernier fait également des suivis pour s'assurer de la mise en œuvre de ses recommandations.

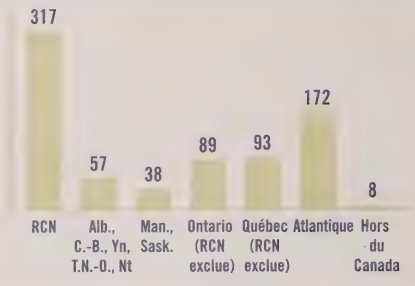
Si la plainte s'avère fondée et que les circonstances s'y prêtent, le commissaire tente de trouver une solution rapide au problème soulevé en collaboration avec l'institution visée par la plainte. Cette année, 38 p. 100 des plaintes recevables ont été traitées de cette façon, la plupart dans les 60 jours qui ont suivi leur réception.

Analyse des plaintes

La figure 1 ci-contre indique, par région, l'origine des plaintes recevables déposées durant l'année en cours.

Plus de la moitié des plaintes recevables proviennent de la région de la capitale nationale (RCN) et des provinces de l'Atlantique. La répartition des plaintes par région est semblable à celles des années antérieures.

Figure 1
Nombre de plaintes recevables par région (du 1er avril 2006 au 31 mars 2007)



Les dix institutions les plus visées

Cette année, 353 des 774 plaintes recevables (46 p. 100) mettent en cause 10 institutions. La proportion est faible par rapport à celles des années antérieures, mais ce nombre ne rend pas compte d'un fait important. En effet, 117 plaintes ont été déposées à la suite de l'annonce, en septembre 2006, des compressions budgétaires du gouvernement fédéral. Ces compressions ont touché plusieurs programmes ou organismes que les plaignants considèrent comme importants pour assurer la vitalité de leur communauté et qui, selon eux, relèvent de la partie VII de la *Loi*. Ces plaintes visent plusieurs institutions fédérales, mais elles font l'objet d'une enquête d'ensemble et d'un seul rapport. Cela dit, les plaintes contre les 10 institutions les plus visées, combinées à celles qui concernent les compressions budgétaires, représentent 470 des 774 plaintes recevables, ou 61 p. 100 de l'ensemble des plaintes. Il s'agit d'une proportion beaucoup plus élevée que d'habitude.

À cause de la nature de leur mandat et de leurs rôles, les institutions qui figurent au tableau 1 sont constamment en contact avec le public. Par conséquent, 67 p. 100 des plaintes recevables qui les visent touchent la prestation des services.

Enquêtes et vérifications



Introduction

À titre d'ombudsman linguistique, le commissaire traite les plaintes du public qui concernent l'application de la *Loi sur les langues officielles* (la *Loi*). Il évalue si les plaintes sont fondées et, si c'est le cas, il collabore avec l'institution en cause en vue de trouver une solution permanente au problème soulevé. Le commissaire procède aussi chaque année à des vérifications auprès de certaines institutions fédérales et en fait le suivi. Les vérifications servent à déceler et à prévenir les problèmes importants dans l'application de la *Loi* au sein de certaines institutions fédérales. Elles ont aussi pour but d'obtenir des hauts dirigeants de l'institution concernée un engagement public à résoudre les manquements notés.

Dans le présent chapitre, nous parlerons du travail du commissaire dans deux aspects de son rôle d'ombudsman, à savoir les enquêtes et les vérifications. En premier lieu, nous analyserons les plaintes reçues au cours de l'année 2006-2007. Puis, nous décrirons certaines catégories de plaintes traitées pendant l'année qui revêtent un intérêt particulier. Nous présenterons ensuite les interventions du commissaire devant les tribunaux et un compte rendu des vérifications et d'un suivi effectués pendant l'année. Nous terminerons en traitant de problèmes particuliers de conformité à la *Loi* et d'interventions proactives.

Analyse des plaintes

Plaintes reçues en 2006-2007

- Le Commissariat aux langues officielles a reçu 999 plaintes, une hausse de 6 p. 100 par rapport aux 939 plaintes reçues l'année précédente.
- Une proportion de 77 p. 100 (774) des plaintes ont été jugées recevables.
- Comme lors des années antérieures, la plupart des plaintes (87 p. 100) provenaient de francophones.
- Le nombre de plaintes déposées par des anglophones est passé de 127 en 2005-2006 à 133 cette année (une hausse de 4 p. 100).

Le nombre de plaintes reçues en 2006-2007 s'inscrit dans la tendance générale des quatre années précédentes.

CHAPITRE 5

ENQUÊTES ET VÉRIFICATIONS

En ce qui concerne la promotion de la dualité linguistique et de l'égalité du statut du français et de l'anglais, **Pêches et Océans Canada** s'est distingué en organisant des visites thématiques de la *face cachée* du Québec en collaboration avec la communauté anglophone de la ville de Québec. Ce projet cherchait à faire connaître l'apport historique de la communauté anglophone à la ville grâce à des visites guidées. **Parcs Canada** et **Service Canada** ont participé au projet mené sous la bannière du Programme d'appui aux communautés de langue officielle (PICLO) de **Patrimoine canadien**. Pêches et Océans Canada a fourni son appui financier, et l'un de ses représentants a siégé au comité de travail du projet composé aussi de membres d'organismes anglophones, dont la Literacy and Historical Society of Quebec.

En matière de promotion de la dualité linguistique, il faut aussi souligner le travail d'**Industrie Canada**, qui a appuyé une initiative de Canadian Parents for French (bureau de la Colombie-Britannique et du Yukon) en vue de la création d'un nouveau site Web hautement interactif. Ce site constitue la source principale de renseignements destinés aux anglophones qui sont à la recherche d'occasions de formation en français ou de possibilités connexes. Dans le même ordre d'idées, **Industrie Canada** a travaillé en collaboration avec la Société du développement économique de la Colombie-Britannique en vue de créer un site Web axé sur le tourisme francophone en Colombie-Britannique et sur des activités liées aux Jeux Olympiques d'hiver de 2010.

Les responsables des langues officielles de l'**Agence canadienne d'inspection des aliments**, en collaboration avec le champion des langues officielles de la région de la capitale nationale, ont organisé un événement de marque au siège social d'Ottawa en février 2006. Ces champions du dossier ont ainsi pu mettre en évidence l'engagement de l'Agence à l'égard des langues officielles. Une invitation a été lancée à tous les employés des bureaux de l'Agence à Ottawa, et plus de 300 ont répondu à l'appel en se présentant à un kiosque d'information installé à l'entrée du siège social. Chacun a reçu une trousse d'information contenant, entre autres, un coffre à outils rempli de suggestions pour maintenir son niveau de bilinguisme, tenir des réunions bilingues et s'assurer que sa boîte vocale respecte les exigences en matière de service au public. Les coordonnateurs ont préparé et distribué plus de 6000 trousses dans les régions administratives de l'Agence.

En terminant, notons les efforts de **Justice Canada**, de **Justice Manitoba** et de l'**Association des juristes d'expression française du Manitoba** (**AJEFM**), des partenaires qui ont travaillé au lancement de la campagne *Accès aux services juridiques en français*. Grâce à l'appui financier des deux ordres de gouvernement, l'AJEFM a lancé la campagne de sensibilisation et de promotion *Mon droit, en français, mon choix*. L'Institut Joseph-Dubuc, un centre de formation juridique en français, était aussi partenaire. Le projet visait à appuyer les juristes de langue française du Manitoba et à sensibiliser les jeunes, les aînés et les autochtones du Manitoba à l'accessibilité au système judiciaire en français.











Promotion du français et de l'anglais

Dans le but de stimuler le développement des communautés de langue officielle, l'**Agence des services frontaliers du Canada** informe les associations, les conseils et les médias des communautés de langue officielle de ses possibilités d'emploi. De plus, le coordonnateur des langues officielles de la région de Toronto rencontre des étudiants des collèges et des universités situés dans les bastions francophones de Sudbury, North Bay et Timmins pour promouvoir les possibilités d'emploi à l'Agence.

Il faut également mentionner le Comité directeur Citoyenneté et Immigration Canada – Communautés francophones en situation minoritaire. La coprésidence du Comité directeur est assurée par le sous-ministre adjoint aux Opérations de **Citoyenneté et Immigration Canada**, qui est champion des langues officielles, et un représentant des communautés choisi par la Fédération des communautés francophones et acadienne du Canada. À son tour, le Comité directeur a formé un comité chargé de coordonner et de promouvoir la mise en œuvre du Plan stratégique pour favoriser l'immigration au sein des communautés francophones en situation minoritaire (2006-2011) qui vise à favoriser l'immigration au sein des communautés francophones en situation minoritaire. Les deux comités travaillent en partenariat avec les provinces et territoires et les communautés.

De son côté, l'**Agence de promotion économique du Canada atlantique** a financé le projet PERCÉ (Programme d'entrepreneurship régional, communautaire et économique). Soumis par des groupes communautaires à vocation économique, le projet vise à contrer l'exode rural en sensibilisant les jeunes des communautés acadiennes et francophones de l'Île-du-Prince-Édouard aux richesses économiques et culturelles de leur région. Il a aussi comme objectif d'encourager les jeunes à revenir dans la province pour parfaire leurs études universitaires en français. Mené au cours de l'été, le projet offre de la formation en matière de recherche d'emploi, un service de conseiller en orientation de carrière et des stages saisonniers d'une durée de 10 à 12 semaines en entreprise. Il jumelle également les entreprises de la province et les étudiants de façon à faciliter le retour de ces derniers. Au cours de l'année, 10 jeunes ont participé au projet PERCÉ.

Service Canada a aussi cherché à lutter contre l'exode des jeunes par l'entremise d'un projet intitulé *Youth-Turn…Come Home to Gaspé!* Le projet a été conçu pour s'arrimer à la Stratégie d'action jeunesse 2005-2008 du gouvernement provincial. Par ailleurs, l'idée de jumeler des étudiants et des entreprises a aussi fait l'objet d'un projet à l'**Agence de développement économique du Canada pour les régions du Québec**. Intitulé *Opportunities through internship*, ce projet permet à des jeunes anglophones du Québec d'obtenir un stage en entrepreneuriat à Montréal dans un environnement anglophone.

L'**Agence de développement économique du Canada pour les régions du Québec** a aussi fourni un appui financier à un projet pilote de deux ans visant à mesurer la vitalité des communautés anglophones du Québec. Le projet a été réalisé grâce à la collaboration de trois groupes : l'Université Carleton, le Centre for Innovation Entrepreneurship and Leadership et le Réseau d'investissement social du Québec. Dans le cadre du projet, les partenaires ont notamment établi une centaine d'indicateurs de la vitalité communautaire relevant des domaines de l'éducation, de la culture et du développement économique et social. Les partenaires ont aussi veillé à l'accompagnement et à la télé-formation des communautés participantes.



Amélioration de la prestation de service au public dans la langue de la minorité linguistique

Certaines institutions ont trouvé le moyen d'améliorer la formation linguistique offerte à leur effectif. À titre d'exemple, l'**Agence des services frontaliers du Canada**, en partenariat avec le secteur privé, des collèges et des universités a mis sur pied un solide programme de formation linguistique. Elle a notamment établi des ententes avec l'École de la fonction publique du Canada et des ministères dans le but de partager les ressources matérielles et humaines. Voilà un bel exemple pour les autres ministères qui font appel aux services de formation linguistique de l'École de la fonction publique du Canada.

Par ailleurs, **Statistique Canada** s'est fixé l'objectif de faire en sorte que tous les postes de supervision soient occupés par des personnes bilingues à compter du 1er avril 2007. Son plan de transition prévoyait l'ouverture d'un centre de formation sur place pour résoudre les problèmes importants de retard et s'assurer que les titulaires satisfont aux exigences linguistiques requises le plus tôt possible. D'ailleurs, les postes de directeur et de chef de cette institution sont déjà obligatoirement bilingues, tandis que ceux de sous-chef le seront à partir d'avril 2007.

À la **Société du Musée canadien des civilisations**, la formation des nouveaux employés comprend un volet de sensibilisation aux langues officielles. De plus, pour assurer la qualité des services dans les deux langues, le Musée a inséré des questions relatives aux langues officielles dans son questionnaire détaillé qui sera distribué deux fois l'an aux visiteurs. Le Musée sondera ainsi près de 500 visiteurs annuellement. Enfin, le Musée suit un plan quinquennal de validation périodique des compétences linguistiques de tous les employés occupant un poste bilingue. Tous ces facteurs contribuent à assurer la qualité des services dans les deux langues officielles au sein de cette institution.

Pour améliorer l'accès à la justice dans les deux langues officielles ainsi que les communications avec le public et la prestation de services, le **Groupe des présidents des tribunaux fédéraux**[41] a créé un groupe de travail sur les langues officielles. Le Groupe se rencontre régulièrement pour mettre en commun les connaissances et les expériences des divers tribunaux fédéraux. Il s'est notamment doté d'un cadre général de politiques sur les langues officielles pouvant être utilisé et adapté, au besoin, par chacun des tribunaux afin de tenir compte de leurs spécificités. La démarche lancée par les tribunaux fédéraux fait foi d'un désir de mieux comprendre la nature des obligations que leur impose la *Loi* en matière d'administration de la justice, notamment en ce qui concerne l'obligation de rendre disponibles leurs décisions dans les deux langues officielles.

L'unité de gestion de **Parcs Canada** à Jasper, en Alberta, offre gratuitement de l'espace de bureau à l'association francophone locale en échange de cours de français dispensés aux employés et aux membres de la collectivité. Depuis l'automne 2004, l'association offre 2 à 3 cours par année, et chaque cours attire de 35 à 45 personnes. Les cours sont offerts à raison de 2,5 heures par semaine et s'échelonnent sur une période de 8 semaines.

L'initiative Franco-allô, parrainée par **Service Canada** depuis 2004, constitue une autre belle réussite. Ce forum hebdomadaire, qui s'adressait au départ aux employés bilingues de l'institution à Edmonton, est maintenant offert à tous les employés du gouvernement fédéral et aux étudiants de l'École de la fonction publique du Canada qui s'intéressent à perfectionner leurs connaissances du français. Une douzaine de participants (pas toujours les mêmes) se rencontrent durant la pause-café pour discuter en français. Les participants sont aussi invités à faire des exercices de préparation en vue des prochaines rencontres. L'animatrice, une employée de Service Canada, envoie chaque semaine un courriel sur les activités de la communauté francophone en Alberta ainsi qu'une liste de difficultés de la langue française.

[41] Le Groupe des présidents des tribunaux fédéraux réunit plus de 20 tribunaux administratifs. Leurs rencontres périodiques constituent un forum privilégié pour discuter de la justice administrative et pour partager leurs expériences et pratiques innovatrices. Les questions liées aux langues officielles sont au cœur des activités du groupe depuis quelques années. De nombreux tribunaux ont modifié ou uniformisé leurs pratiques en matière de langues officielles à la suite des travaux du Groupe.

Service Canada a reçu la note globale « bon », mais ne s'en est pas si bien tiré lorsque la prestation du service a été observée sur le terrain. On se serait pourtant attendu à ce que cette institution serve de modèle à ce chapitre. Le commissaire souhaite bien sûr voir ces résultats s'améliorer l'an prochain.

Les belles réussites

Il est devenu habituel pour le Commissariat de présenter dans le rapport annuel un échantillon de belles réussites en matière de langues officielles. Cette année, les belles réussites se classent en quatre catégories[40] :

- Promotion de l'administration fédérale comme milieu de travail bilingue.
- Utilisation du français et de l'anglais en milieu de travail.
- Amélioration de la prestation du service au public dans la langue de la minorité linguistique.
- Promotion du français et l'anglais.

Promotion de l'administration fédérale comme milieu de travail bilingue

Certaines institutions fédérales travaillent de concert avec des étudiants de niveau postsecondaire en vue de recruter du personnel bilingue. Par exemple, la **Commission de la fonction publique du Canada** et **Ressources humaines et Développement social du Canada** collaborent à une initiative de formation de formateurs dans la région du Québec. L'objectif du projet est de faire la promotion du programme de recrutement de la Commission auprès d'étudiants bilingues de niveau postsecondaire. Chaque année, durant les mois de mai et juin, en moyenne 150 étudiants suivent une formation d'une semaine qui présente la fonction publique comme un employeur de choix. La Commission a ainsi accru le nombre d'étudiants bilingues de niveau postsecondaire qui postulent pour des emplois d'été et des postes à temps plein dans les ministères fédéraux au Québec.

La **Commission de la fonction publique du Canada** emploie aussi des ambassadeurs étudiants qui s'affairent à promouvoir la fonction publique fédérale comme employeur de choix dans certaines universités sur le territoire québécois. L'**Agence du revenu du Canada** mène un projet similaire.

Utilisation du français et de l'anglais en milieu de travail

Certaines institutions font preuve d'innovation dans leurs façons de mener des réunions. En novembre 2006, **Pêches et Océans Canada** a décidé d'utiliser en alternance le français et l'anglais dans ses réunions de gestion. Cette pratique vise à perfectionner les aptitudes en communication des cadres supérieurs dans leur langue seconde. Depuis le début de l'initiative, la langue des réunions hebdomadaires du comité exécutif alterne du français à l'anglais. La documentation est distribuée dans les deux langues officielles. Une belle réussite, puisque les membres du comité font de gros efforts pour parfaire leurs compétences. L'**Administration canadienne de la sûreté du transport aérien** s'est inspirée de cette pratique. Depuis janvier 2007, la langue des réunions obligatoires des gestionnaires alterne elle aussi du français à l'anglais.

Par ailleurs, **Statistique Canada** a mis à la disposition des présidents et organisateurs de réunions une trousse d'information sur les réunions bilingues et a produit une vidéo intitulée *Une réunion désagréable – An unpleasant meeting* qui illustre les embûches d'une réunion bilingue mal menée.

Statistique Canada a aussi lancé un projet pilote pour favoriser le bilinguisme au sein de l'institution. Elle a embauché trois organisateurs qui voient au respect des méthodes de travail et au bon déroulement du travail en équipe. Ces personnes posent des diagnostics sur des problèmes particuliers et proposent des solutions en vue de promouvoir le renforcement ou le maintien d'un milieu propice à l'usage des deux langues officielles. Le projet pilote sera soumis à une évaluation au printemps 2007.

[40] À noter qu'une institution peut figurer dans la section « Belles réussites » même si elle a obtenu de faibles notes dans son bulletin de rendement. Il ne faut pas y voir de contradiction.

de travailler dans la langue de son choix. À noter que ces résultats représentent uniquement le taux de satisfaction du personnel en situation minoritaire qui travaille dans des régions désignées bilingues aux fins de la langue de travail.

Le commissaire a fait parvenir les résultats détaillés du sondage à chaque institution pour les guider dans leurs efforts visant à favoriser l'usage du français et de l'anglais en milieu de travail.

Participation équitable

Les institutions obtiennent cette année, comme dans le passé, de très bons résultats sur le plan de la participation équitable. Il convient de souligner que la participation des anglophones au Québec pose encore problème dans quelques institutions. Par exemple, à Parcs Canada, la participation se situe à 1,3 p. 100 et, à Développement économique Canada pour les régions du Québec, elle atteint 1,8 p. 100.

Promotion du français et de l'anglais

Dans le cadre des bulletins de rendement, le commissaire évalue la façon dont les institutions s'acquittent de leurs obligations en vertu de la partie VII de la *Loi*.

L'un des critères d'évaluation consiste à déterminer dans quelle mesure les comités de gestion des institutions ont obtenu des renseignements qui les ont sensibilisés aux modifications à la *Loi* et incités à amorcer une réflexion sur les changements qui s'imposent. Or, il se dégage de l'analyse des données qu'une grande majorité de comités a reçu une présentation sur le sujet. Ajoutons que, parmi les institutions évaluées, 13 des 16 institutions non désignées pour rendre compte au ministère du Patrimoine canadien ont maintenant nommé des coordonnateurs responsables de la partie VII ou formé un comité pour coordonner leurs efforts en vue de s'acquitter de leur nouvelle obligation. Toutefois, dans bien des cas, les institutions n'ont toujours pas communiqué aux associations porte-parole des communautés de langue officielle le nom des individus qui seront chargés d'assurer la liaison avec elles.

Parmi les 37 qui ont fait l'objet d'un bulletin de rendement, 23 n'ont toujours pas amorcé l'examen de leurs politiques et programmes pour déterminer ceux qui peuvent avoir une incidence sur le développement des communautés de langue officielle ou sur la promotion de la dualité linguistique. Cet examen est pourtant essentiel pour mettre en œuvre les modifications à la *Loi*. De même, la majorité des institutions devant faire rapport à Patrimoine sur la partie VII ne procèdent pas systématiquement à une consultation annuelle structurée auprès des communautés de langue officielle en région et n'ont pas révisé leur plan d'action en collaboration avec elles. Parfois, la consultation se résume à faire parvenir le plan d'action de l'institution aux associations et à solliciter des commentaires. Or, le commissaire s'attend à un effort plus soutenu de la part des institutions en matière de consultation.

Cela dit, les bulletins de rendement des institutions font état de plusieurs mesures susceptibles de produire un effet positif sur le développement des communautés de langue officielle ou sur la promotion du statut égal et de l'usage du français et de l'anglais. Il s'agit souvent d'initiatives lancées grâce au leadership d'un dirigeant en région. À l'échelle nationale, deux institutions se démarquent par leur leadership à l'égard de la mise en œuvre de la partie VII de la *Loi*. Il s'agit de Citoyenneté et Immigration Canada et de Statistique Canada, qui ont obtenu la note « exemplaire » aux deux critères. Elles devraient servir de modèles aux autres institutions.

Observations générales

Aucune des 37 institutions n'a obtenu la note globale « exemplaire », peut-être en raison de l'importance accordée aux résultats cette année et au resserement des critères de la partie VII. Voici, en résumé, la répartition des notes globales :

- **Bon** : 16 institutions
  (la plupart d'entre elles font partie du portefeuille « social, culturel et autre »)
- **Moyen** : 16 institutions
  (la plupart d'entre elles font partie du portefeuille « économie »)
- **Faible** : 5 institutions
  (toutes font partie du portefeuille « transport et sécurité »)

Tableau 2 (suite)

Institution	Taux de satisfaction des francophones (RCN, N.-B., Ont.) 2006-2007	Taux de satisfaction des anglophones (Qc) 2006-2007
Gendarmerie royale du Canada	66 %	70 %
Industrie Canada	75 %	73 %
NAV CANADA	53 %	72 %
Office national du film du Canada	*	89 %
Parcs Canada	76 %	*
Passeport Canada	80 %	94 %
Pêches et Océans Canada	75 %	*
Santé Canada	68 %	51 %
Service Canada	75 %	51 %
Service correctionnel Canada	76 %	43 %
Société canadienne d'hypothèques et de logement	73 %	59 %
Société canadienne des postes	70 %	58 %
Société du Musée canadien des civilisations	81 %	**
Statistique Canada	82 %	*
Transports Canada	75 %	76 %
Travaux publics et Services gouvernementaux Canada	79 %	73 %
VIA Rail	61 %	86 %

* En raison du petit nombre de répondants, Statistique Canada a demandé au commissaire de ne pas utiliser ces résultats.
** Pas de bureau dans cette région.

Tableau 2
Sondage sur la langue de travail

Institution	Taux de satisfaction des francophones (RCN, N.-B., Ont.) 2006-2007	Taux de satisfaction des anglophones (Qc) 2006-2007
Administration canadienne de la sûreté du transport aérien	61 %	*
Administration de l'aéroport international Macdonald-Cartier d'Ottawa	60 %	**
Affaires indiennes et du Nord Canada	72 %	*
Agence canadienne d'inspection des aliments	74 %	58 %
Agence de santé publique du Canada	69 %	*
Agence de promotion économique du Canada atlantique	88 %	**
Agence des services frontaliers du Canada	68 %	81 %
Agence du revenu du Canada	71 %	72 %
Agriculture et Agroalimentaire Canada	69 %	*
Banque de développement du Canada	77 %	94 %
CBC/Radio-Canada	84 %	79 %
Centre national des Arts	81 %	**
Citoyenneté et Immigration Canada	77 %	84 %
Commission canadienne du tourisme	*	**
Commission de la capitale nationale	84 %	**
Développement économique Canada pour les régions du Québec	97 %	*
Diversification de l'économie de l'Ouest Canada	*	**
Environnement Canada	69 %	70 %
Forces canadiennes***	39 %	84 %

* En raison du petit nombre de répondants, Statistique Canada a demandé au commissaire de ne pas utiliser ces résultats.

** Pas de bureau dans cette région.

*** La Défense nationale a prévu le choix de la langue de travail dans certaines unités situées à l'extérieur des régions désignées bilingues aux fins de la langue de travail. Les répondants francophones se trouvaient dans des unités bilingues de la Colombie-Britannique, de l'Alberta, de la Saskatchewan, du Manitoba, du Nouveau-Brunswick, de la Nouvelle-Écosse, de l'Ontario et de la RCN. Les répondants anglophones se trouvaient dans les unités bilingues du Québec.

Par ailleurs, le commissaire se réjouit de constater une augmentation du nombre de cadres supérieurs qui satisfont aux exigences linguistiques de leur poste dans les ministères évalués. Dans l'ensemble, une proportion de plus de 90 p. 100 de ces cadres satisfont aux exigences linguistiques de leur poste. C'est un élément important, car lorsque les cadres communiquent entre eux et avec leur personnel dans la langue de leurs interlocuteurs, ils montrent l'engagement de la haute gestion à promouvoir l'utilisation des deux langues officielles. Le commissaire constate toutefois un certain retard chez quelques ministères nouvellement évalués cette année, dont l'Agence de la santé publique du Canada (76 p. 100) et Diversification de l'économie de l'Ouest Canada (71 p. 100).

Du côté des surveillants qui occupent des postes à d'autres niveaux que ceux de cadres supérieurs, le commissaire note peu de changements dans la capacité bilingue. Elle se situe généralement entre 85 p. 100 et 90 p. 100. À en juger par la proportion de superviseurs qui satisfont aux exigences linguistiques de leur poste, trois institutions doivent éprouver de la difficulté à surveiller les employés dans la langue de leur choix : les Forces canadiennes (33 p. 100), l'Administration canadienne de la sûreté du transport aérien (58 p. 100) et Postes Canada (58 p. 100).

Comme nous l'avons déjà dit, le commissaire s'est servi des résultats du Sondage auprès des fonctionnaires fédéraux de 2005 pour connaître le taux de satisfaction du personnel francophone travaillant dans la région de la capitale nationale (RCN), au Nouveau-Brunswick et dans les régions bilingues de l'Ontario, ainsi que du personnel anglophone œuvrant dans les régions désignées bilingues au Québec[39].

Les résultats des sondages auprès des fonctionnaires fédéraux de 2005 et de 2002 permettent notamment de comparer l'évolution de la satisfaction du personnel de neuf ministères à l'égard de la langue de travail (ces ministères ayant fait l'objet d'un bulletin de rendement en 2004-2005 et en 2006-2007). Le commissaire constate ainsi une légère hausse du taux de satisfaction des francophones travaillant dans la RCN, au Nouveau-Brunswick et dans les régions

- Le matériel et les outils de travail mis à ma disposition dans le cadre de mon travail, y compris les logiciels et les autres outils informatisés, sont disponibles dans la langue officielle de mon choix.
- Lorsque je rédige des documents, y compris des courriels, je me sens libre de le faire dans la langue officielle de mon choix.
- Lorsque je communique avec mon (ma) superviseur(e) immédiat(e), je me sens libre de le faire dans la langue officielle de mon choix.
- Durant les réunions de mon unité de travail, je me sens libre d'utiliser la langue officielle de mon choix.
- Mon organisation offre de la formation dans la langue officielle de mon choix.

Le taux de satisfaction a été calculé en additionnant le nombre de personnes qui se sont dites « entièremen d'accord » ou « plutôt d'accord » avec chacun des énoncés ci-dessus.

bilingues de l'Ontario. Quant aux taux de satisfaction des anglophones œuvrant dans les régions bilingues du Québec, le commissaire note des variations à la hausse et à la baisse.

Les résultats des sondages indiquent que les francophones en situation minoritaire estiment que c'est la possibilité d'utiliser la langue de leur choix dans la rédaction et lors des réunions qui pose problème. Pour leur part, les anglophones en situation minoritaire au Québec ont de la difficulté à obtenir de la formation en anglais et à utiliser la langue de leur choix lors des réunions d'équipe.

Le tableau qui suit indique le taux de satisfaction du personnel tel qu'il ressort des réponses aux cinq questions du Sondage auprès des fonctionnaires fédéraux de 2005 sur la possibilité

[39] Voir la section « Méthodologie » au début du présent chapitre.

Elle fait en sorte que le public se sente à l'aise d'utiliser la langue de son choix lorsqu'il fait affaire avec une institution fédérale. À cette fin, les résultats globaux sont très préoccupants. L'an passé, nous avions constaté que l'offre active par le préposé était rarement faite (24 p. 100). Voilà qu'elle chute à 13 p. 100 cette année. De plus, dans 10 des 37 institutions évaluées, l'offre active n'a pas du tout été effectuée. Ces résultats déçoivent le commissaire, qui s'attendait plutôt à une progression. Selon lui, de tels résultats sont inacceptables. Ils traduisent la négligence des surveillants de première ligne à s'assurer que les services sont offerts dans les deux langues officielles. En matière d'offre active par le préposé, le constat a rarement été aussi clair : elle ne fait pas partie de la culture de l'administration fédérale (sauf à la Société du Musée canadien des civilisations). Les agents de première ligne ratent de nombreuses occasions de promouvoir l'égalité de statut et l'usage du français et de l'anglais lorsqu'ils servent le public. Qui plus est, le non-respect de l'obligation d'offrir activement au public le service en français et en anglais, conformément à l'article 28 de la *Loi*, demeure sans conséquence pour le personnel.

Recommandation 5

Le commissaire recommande que les administrateurs généraux des institutions fédérales s'assurent que le personnel de première ligne et tous les agents qui répondent aux demandes de la clientèle offrent activement, dès le premier contact, les services dans les deux langues officielles afin de favoriser l'utilisation de la langue officielle de choix du public.

Par ailleurs, la qualité du service en personne dans la langue de la minorité est adéquate trois fois sur quatre (75 p. 100). Ces résultats sont sensiblement les mêmes que ceux des années précédentes. Six institutions ont obtenu une excellente note, car elles ont offert un service adéquat lors de toutes les visites du Commissariat. À l'inverse, l'Administration de l'aéroport international Robert L. Stanfield d'Halifax a fourni un service adéquat en aucune occasion. Notons, par ailleurs, les progrès de deux institutions dans le domaine du service en personne : Environnement Canada et la Société canadienne d'hypothèques et de logement.

L'offre active lors du service au téléphone fait référence au premier contact qu'établit le préposé ou le système automatisé avec le public. Selon nos observations, certaines institutions s'en tirent plutôt bien à ce chapitre. Certaines autres, qui ont pourtant obtenu d'assez bons résultats en ce qui concerne le service en personne, ont reçu de faibles notes en matière de service au téléphone. C'est le cas d'Environnement Canada, qui n'a été en mesure d'offrir le service au téléphone de façon adéquate que la moitié du temps. En revanche, l'Administration de l'aéroport international Robert L. Stanfield d'Halifax, qui a échoué lamentablement en matière d'offre active et de service en personne, a reçu la note « exemplaire » en ce qui concerne l'offre active et le service adéquat au téléphone dans la langue de la minorité.

Langue de travail

Dans le cadre de la préparation des bulletins de rendement, nous examinons la question de la langue de travail en fonction de plusieurs critères. Voici les résultats de l'analyse qui ont retenu notre attention cette année.

Plusieurs institutions ne se sont pas encore dotées de documents institutionnels qui reflètent l'engagement de la haute gestion à créer un milieu de travail propice à l'usage des deux langues officielles et à promouvoir le français et l'anglais. Cependant, la plupart d'entre elles ont quand même pris des mesures concrètes pour favoriser l'usage des deux langues en milieu de travail et permettre au personnel qui se trouve en situation minoritaire de travailler dans la langue de son choix. Il s'agit par exemple de services de traduction et de révision, ou de l'indication de la langue de préférence dans le dossier personnel des employés. D'autres mesures servent principalement à encourager les employés qui se trouvent en situation majoritaire à utiliser leur langue seconde. Notons, en guise d'exemples, la formation linguistique, les ateliers de maintien de l'acquis, les outils d'aide à la rédaction et l'alternance de la langue dans les réunions.

Tableau 1 (suite)

Institution	En personne			Au téléphone	
	Offre active visuelle	Offre active par le préposé	Service adéquat	Offre active	Service adéquat
Gendarmerie royale du Canada	79 %	14 %	56 %	54 %	58 %
Industrie Canada	84 %	12 %	74 %	92 %	89 %
NAV CANADA	75 %	25 %	100 %	100 %	50 %
Office national du film du Canada	75 %	0 %	88 %	78 %	89 %
Parcs Canada	82 %	36 %	83 %	93 %	94 %
Passeport Canada	93 %	40 %	93 %	100 %	88 %
Pêches et Océans Canada	83 %	0 %	81 %	78 %	69 %
Santé Canada	61 %	17 %	84 %	75 %	88 %
Service Canada	80 %	8 %	70 %	87 %	88 %
Service correctionnel Canada	77 %	0 %	63 %	74 %	55 %
Société canadienne d'hypothèques et de logement	86 %	21 %	86 %	95 %	78 %
Société canadienne des postes	94 %	8 %	78 %	64 %	77 %
Société du Musée canadien des civilisations	100 %	100 %	100 %	100 %	100 %
Statistique Canada	100 %	20 %	100 %	100 %	89 %
Transports Canada	85 %	19 %	68 %	82 %	83 %
Travaux publics et Services gouvernementaux Canada	85 %	21 %	87 %	66 %	75 %
VIA Rail	83 %	25 %	88 %	76 %	100 %
Total	**87 %**	**13 %**	**75 %**	**73 %**	**77 %**

L'**offre active visuelle** consiste en une série d'éléments visuels présents dans les points de services qui indiquent aux clients que le service est offert dans les deux langues officielles. Tandis que certaines institutions ont obtenu d'excellentes notes à cet égard, d'autres présentent des résultats décevants. C'est notamment le cas de l'Administration de l'aéroport international Robert L. Stanfield d'Halifax, d'Agriculture et Agroalimentaire Canada, de Santé Canada et de CBC/Radio-Canada.

L'**offre active par le préposé** se rapporte à l'utilisation d'une formule d'accueil dans les deux langues officielles lorsqu'un préposé entre en communication avec un membre du public.

Tableau 1
Résultats des observations sur le service en personne et au téléphone en 2006-2007[38]

Institution	En personne			Au téléphone	
	Offre active visuelle	Offre active par le préposé	Service adéquat	Offre active	Service adéquat
Administration canadienne de la sûreté du transport aérien	93 %	14 %	73 %	100 %	100 %
Administration de l'aéroport international Macdonald-Cartier d'Ottawa	100 %	0 %	33 %	100 %	100 %
Administration de l'aéroport international Robert L. Stanfield d'Halifax	33 %	0 %	0 %	100 %	100 %
Affaires indiennes et du Nord Canada	73 %	0 %	73 %	60 %	53 %
Agence canadienne d'inspection des aliments	80 %	10 %	66 %	78 %	61 %
Agence de santé publique du Canada	85 %	20 %	90 %	85 %	77 %
Agence de promotion économique du Canada atlantique	69 %	0 %	85 %	93 %	86 %
Agence des services frontaliers du Canada	99 %	16 %	87 %	85 %	89 %
Agence du revenu du Canada	100 %	34 %	89 %	90 %	90 %
Agriculture et Agroalimentaire Canada	60 %	0 %	56 %	55 %	63 %
Banque de développement du Canada	81 %	12 %	65 %	93 %	80 %
CBC/Radio-Canada	66 %	13 %	65 %	67 %	80 %
Centre national des Arts	100 %	33 %	100 %	100 %	100 %
Citoyenneté et Immigration Canada	100 %	11 %	72 %	100 %	100 %
Commission canadienne du tourisme	100 %	50 %	100 %	100 %	100 %
Commission de la capitale nationale	100 %	75 %	100 %	100 %	100 %
Développement économique Canada pour les régions du Québec	85 %	0 %	92 %	80 %	100 %
Diversification de l'économie de l'Ouest Canada	90 %	10 %	90 %	82 %	73 %
Environnement Canada	93 %	19 %	94 %	49 %	56 %
Forces canadiennes	88 %	0 %	76 %	95 %	68 %

[38] À noter que Statistique Canada a aussi compilé les résultats des observations par province et territoire. Il s'agit d'une compilation de l'ensemble des observations, toutes institutions confondues. Ces résultats constituent une estimation du rendement global de chacune des régions. Toutefois, les résultats des territoires (Yukon, Territoires du Nord-Ouest et Nunavut) sont représentatifs seulement du rendement de leur capitale, puisque les observations se sont limitées à ces endroits. Le nombre d'observations effectuées par province ou territoire se situe entre 7 (Nunavut) et 142 (Ontario). Les résultats sont présentés à l'adresse www.ocol-clo.gc.ca.

Constats et analyse

Gestion du programme

L'analyse des résultats révèle des progrès dans la façon dont plusieurs institutions encadrent la mise en œuvre de la *Loi*. Certaines ont mis en place un cadre de responsabilisation, d'autres, un plan d'action. Globalement, l'engagement des institutions à l'égard des langues officielles se manifeste aujourd'hui de façon plus claire dans les documents stratégiques, tels que les rapports sur les plans et priorités, les rapports ministériels sur le rendement, les plans d'entreprise, etc. Parmi les institutions qui s'illustrent en matière de gestion du programme, l'**Agence des services frontaliers du Canada**, l'**Administration canadienne de la sûreté du transport aérien**, l'**Agence de développement économique du Canada pour les régions du Québec** et **Citoyenneté et Immigration Canada** arrivent en tête du peloton, avec la note « exemplaire » aux trois critères. On ne peut malheureusement pas en dire autant de l'Administration de l'aéroport international Robert L. Stanfield d'Halifax, qui récolte une faible note à cet égard.

Service au public

Les données relatives au service au public attestent, encore cette année, la faiblesse de certaines institutions en ce domaine. D'abord, plusieurs d'entre elles n'ont ni politiques, ni lignes directrices qui informent le personnel de l'engagement de la haute gestion à promouvoir les deux langues officielles. Plusieurs n'ont pas non plus de documents institutionnels qui encadrent les communications avec le public et la prestation de services dans les deux langues officielles. Par ailleurs, il est plutôt rare que les institutions recourent à des mécanismes de surveillance de la prestation de services dans les deux langues officielles; et, lorsqu'elles le font, les mécanismes s'avèrent de portée plutôt faible.

Quand les institutions exercent une surveillance de la prestation de services, elles s'en tiennent souvent à un seul mode de prestation; le service au téléphone ou sur le site Web, par exemple. Or, toutes les institutions devraient surveiller continuellement tous les modes de prestation de services directs au public et responsabiliser davantage le personnel chargé de servir le public dans les deux langues officielles.

En revanche, la plupart des institutions font l'effort d'annoncer les points de services bilingues dans les annuaires téléphoniques. Certaines prennent aussi le soin de diffuser la liste des points de services bilingues aux représentants des communautés de langue officielle. De plus, le service livré par des tiers ou dans le cadre d'un partenariat fait généralement l'objet de clauses linguistiques normalisées dans les contrats. Cependant, la surveillance de la prestation de services bilingues laisse à désirer et le non-respect des contrats porte rarement à conséquence. Les hauts dirigeants doivent faire preuve d'un engagement plus solide à cet égard.

Autre fait à noter : les compétences linguistiques des titulaires de postes qui servent le public ainsi que la capacité des institutions à fournir des services bilingues n'ont pratiquement pas changé par rapport à l'an dernier. Elles se situent environ à 90 p. 100. Cela signifie que 90 p. 100 des titulaires responsables de servir le public dans les deux langues officielles satisfont aux exigences linguistiques requises par leurs fonctions. Ce pourcentage a cependant été calculé sans les trois notes les plus faibles, c'est-à-dire celles des Forces canadiennes (40 p. 100), de l'Administration de l'aéroport international Macdonald-Cartier d'Ottawa (63 p. 100) et de Postes Canada (72 p. 100).

Les résultats sur le terrain : analyse des résultats des observations

Dans les institutions fédérales, la prestation de services au public s'effectue de plusieurs façons : en personne, au téléphone ainsi que par l'entremise du Web, des communications écrites, des journaux, de la radio et d'autres médias. Cette année, l'analyse des bulletins de rendement porte sur deux de ces méthodes : le service offert en personne et au téléphone.

Pour obtenir un échantillon représentatif du rendement de chacune des 37 institutions ciblées, le Commissariat a effectué, au cours de l'année, 918 observations du service au téléphone et 850 observations du service en personne, aux quatre coins du pays. Cet échantillon a été établi par Statistique Canada.

Le tableau qui suit indique les résultats de ces observations, effectuées sur le terrain entre la mi-juin et la mi-juillet 2006.

Portefeuille : Social, culturel et autres

* Pénalité (2 %)
** Pénalité (5 %)

	Santé publique	CBC/Radio-Canada	Centre national des Arts	Citoyenneté et Immigration	Commission de la capitale nationale	Musée canadien des civilisations	Office national du film	Parcs Canada	Santé Canada	Service Canada	Statistique Canada
A. Gestion (15 %)											
a) Un cadre de responsabilisation, un plan d'action et des mécanismes de reddition de comptes sont en place (5 %)	D	B	D	A	B	C	B	B	A	B	A
b) Visibilité des langues officielles dans l'organisation (5 %)	B	B	B	A	A	A	A	A	A	B	B
c) Les plaintes (5 %)	C	B	A	A	A	A	A	B	B	A	A
Sous-total	**C**	**B**	**B**	**A**	**A**	**B**	**A**	**B**	**A**	**B**	**A**
B. Service au public – Partie IV (25 %)											
a) Services bilingues annoncés au public et effectif bilingue adéquat (3 %)	B	D	B	B	A	B	A	B	B	B	B
b) Observations sur l'offre active et la prestation de services (15 %)	C	E	B	C	A	A	D	C	D	D	B
c) Les ententes de services livrés par des tiers ou en partenariat prévoient la prestation de services bilingues (2 %)	C	C	B	B	A	B	C	B	C	B	A
d) Politique sur le service au public et surveillance de la qualité des services bilingues (5 %)	B	B	B	B	A	A	C	B	C	B	B
Sous-total	**C**	**D**	**B**	**B**	**A**	**A**	**C**	**C**	**C**	**C**	**B**
C. Langue de travail – Partie V (25 %)											
a) Politique sur la langue de travail et surveillance bilingue adéquate (12,5 %)	C	B	A	B	B	B	A	B	B	B	B
b) Utilisation de chaque langue officielle au travail (12,5 %)	D	B	C	C	B	B	C	C	C	C	B
Sous-total	**C**	**B**	**B**	**C**	**B**	**B**	**B**	**B**	**C**	**B**	**B**
D. Participation équitable – Partie VI (10 %)											
a) Pourcentage de participation francophone dans l'ensemble du Canada (5 %)	A	A	A	A	B	B	B	A	A	A	B
b) Pourcentage de participation anglophone au Québec (5 %)	S/O[1]	C	S/O[2]	A	S/O[2]	S/O[2]	A	E	D	D	B
Sous-total	**A**	**B**	**A**	**A**	**B**	**B**	**B**	**C**	**B**	**B**	**B**
E. Promotion du français et de l'anglais – Partie VII (25 %)											
a) La planification stratégique ainsi que l'élaboration de politiques et de programmes tiennent compte du développement des communautés de langue officielle en situation minoritaire (12,5 %)	B	B	B	A	B	B	B	B	A	B	A
b) La planification stratégique ainsi que l'élaboration de politiques et de programmes tiennent compte de la promotion de la dualité linguistique (12,5 %)	B	A	B	A	B	B	A	B	B	B	A
Sous-total	**B**	**B**	**B**	**A**	**B**	**B**	**B**	**B**	**A**	**B**	**A**
NOTE GLOBALE	**C**	**C**	**B**	**B**	**B**	**B**	**B**	**B**	**C**	**B**	**B**

[1] Données non publiées pour des raisons de confidentialité (un seul petit bureau au Québec).
[2] Aucun effectif au Québec (excluant la RCN).

Portefeuille : Transport et sécurité

* Pénalité (2 %)
** Pénalité (5 %)

	Aéroport Robert L. Stanfield d'Halifax	Aéroport Macdonald-Cartier d'Ottawa	Inspection des aliments	Services frontaliers	Environnement Canada	Forces canadiennes	GRC	NAV CANADA	Passeport Canada	Service correctionnel	Sûreté du transport aérien	Transports Canada	VIA Rail
A. Gestion (15 %)													
a) Un cadre de responsabilisation, un plan d'action et des mécanismes de reddition de comptes sont en place (5 %)	D	B	A	A	B	A	C	B	D	C	A	A	A
b) Visibilité des langues officielles dans l'organisation (5 %)	D	B	B	A	C	B	C	C	C	C	A	B	C
c) Les plaintes (5 %)	C	A	A	A	B	B	B	B	A	B	A	B	B
Sous-total	**D**	**B**	**A**	**A**	**B**	**B**	**C**	**B**	**C**	**C**	**A**	**B**	**B**
B. Service au public – Partie IV (25 %)													
a) Services bilingues annoncés au public et effectif bilingue adéquat (3 %)	D	D	B	B	B	D	B	C	B	B	C	B	D
b) Observations sur l'offre active et la prestation de services (15 %)	D	C	E	C	C	D	E	C	B	E	C	D	C
c) Les ententes de services livrés par des tiers ou en partenariat prévoient la prestation de services bilingues (2 %)	C	A	B	C	B	B	C	C	A	E	B	B	C
d) Politique sur le service au public et surveillance de la qualité des services bilingues (5 %)	D	B	A	A	C	D	C	B	B	C	B	B	B
Sous-total	**D**	**C**	**C**	***C**	**C**	**D**	**D**	**C**	**B**	**D**	***C**	**C**	**C**
C. Langue de travail – Partie V (25 %)													
a) Politique sur la langue de travail et surveillance bilingue adéquate (12,5 %)	S/O[1]	B	B	B	B	D	B	D	B	B	C	B	C
b) Utilisation de chaque langue officielle au travail (12,5 %)	S/O[1]	C	C	C	D	C	E	D	C	C	C	B	D
Sous-total	**S/O[1]**	**C**	**B**	**B**	**C**	****E**	**D**	**D**	**C**	**C**	**C**	**B**	**D**
D. Participation équitable – Partie VI (10 %)													
a) Pourcentage de participation francophone dans l'ensemble du Canada (5 %)	A	A	A	A	A	A	A	A	B	A	A	A	A
b) Pourcentage de participation anglophone au Québec (5 %)	S/O[2]	S/O[2]	D	A	A	S/O[2]	A	B	B	D	S/O[2]	A	A
Sous-total	**A**	**A**	**B**	**A**	**A**	**A**	**A**	**B**	**B**	**B**	**A**	**A**	**A**
E. Promotion du français et de l'anglais – Partie VII (25 %)													
a) La planification stratégique ainsi que l'élaboration de politiques et de programmes tiennent compte du développement des communautés de langue officielle en situation minoritaire (12,5 %)	S/O[3]	S/O[3]	B	B	D	C	C	D	D	D	C	B	C
b) La planification stratégique ainsi que l'élaboration de politiques et de programmes tiennent compte de la promotion de la dualité linguistique (12,5 %)	S/O[3]	S/O[3]	B	B	D	D	C	C	E	D	B	B	C
Sous-total	**S/O[3]**	**S/O[3]**	**B**	**B**	**D**	**C**	**C**	**D**	**D**	**D**	**C**	**B**	**C**
NOTE GLOBALE	**D**	**B**	**C**	**B**	**C**	**D**	**D**	**D**	**C**	**D**	**C**	**B**	**C**

[1] Aucune obligation en vertu de la partie V de la *Loi*.
[2] Aucun effectif au Québec (excluant la RCN).
[3] Non assujetti à la partie VII de la *Loi*.

Portefeuille : Économie

* Pénalité (2 %)
** Pénalité (5 %)

	Affaires indiennes et du Nord Canada	Agriculture et Agroalimentaire Canada	Banque de développement	Commission canadienne du tourisme	Développement économique pour les régions du Québec	Diversification de l'économie de l'Ouest	Hypothèques et logement	Industrie Canada	Pêches et Océans Canada	Postes Canada	Promotion économique du Canada atlantique	Revenu Canada	Travaux publics
A. Gestion (15 %)													
a) Un cadre de responsabilisation, un plan d'action et des mécanismes de reddition de comptes sont en place (5 %)	C	B	B	A	A	C	A	A	B	B	B	A	A
b) Visibilité des langues officielles dans l'organisation (5 %)	C	C	B	B	A	A	B	A	B	A	B	B	A
c) Les plaintes (5 %)	B	C	A	B	A	C	B	B	A	A	A	A	B
Sous-total	**C**	**C**	**B**	**B**	**A**	**B**	**B**	**A**	**B**	**A**	**B**	**A**	**A**
B. Service au public – Partie IV (25 %)													
a) Services bilingues annoncés au public et effectif bilingue adéquat (3 %)	B	B	D	C	B	C	B	B	B	C	B	C	B
b) Observations sur l'offre active et la prestation de services (15 %)	D	E	D	B	B	C	C	D	D	D	C	C	D
c) Les ententes de services livrés par des tiers ou en partenariat prévoient la prestation de services bilingues (2 %)	C	C	A	D	B	B	C	B	C	A	B	C	C
d) Politique sur le service au public et surveillance de la qualité des services bilingues (5 %)	C	C	B	C	B	B	C	C	B	A	C	A	C
Sous-total	**D**	**D**	**C**	****C**	**B**	**C**	**C**	**C**	**C**	****D**	**C**	**B**	**C**
C. Langue de travail – Partie V (25 %)													
a) Politique sur la langue de travail et surveillance bilingue adéquate (12,5 %)	B	B	B	B	B	C	B	B	B	C	B	B	B
b) Utilisation de chaque langue officielle au travail (12,5 %)	C	C	C	D	B	C	C	C	B	C	B	C	C
Sous-total	**C**	**C**	**C**	**C**	**B**	**C**	**B**	**B**	**B**	**C**	**B**	**B**	**B**
D. Participation équitable – Partie VI (10 %)													
a) Pourcentage de participation francophone dans l'ensemble du Canada (5 %)	A	A	B	A	B	A	A	B	A	A	A	A	B
b) Pourcentage de participation anglophone au Québec (5 %)	D	C	A	S/O[1]	E	S/O[1]	C	B	D	C	S/O[1]	C	D
Sous-total	**B**	**B**	**B**	**A**	**C**	**A**	**B**	**B**	**B**	**B**	**A**	**B**	**C**
E. Promotion du français et de l'anglais – Partie VII (25 %)													
a) La planification stratégique ainsi que l'élaboration de politiques et de programmes tiennent compte du développement des communautés de langue officielle en situation minoritaire (12,5 %)	C	B	B	B	B	A	B	B	B	B	B	B	B
b) La planification stratégique ainsi que l'élaboration de politiques et de programmes tiennent compte de la promotion de la dualité linguistique (12,5 %)	C	C	B	B	B	B	B	B	B	A	B	C	C
Sous-total	**C**	**B**	**B**	**B**	**B**	**B**	**B**	**B**	**B**	**A**	**B**	**B**	**B**
NOTE GLOBALE	**C**	**C**	**C**	**C**	**B**	**C**	**B**	**B**	**C**	**C**	**B**	**B**	**C**

[1] Aucun effectif au Québec (excluant la RCN).

Un accent accru sur les résultats

Cette année, nous avons remanié le cadre d'évaluation pour mettre davantage l'accent sur les résultats des institutions. Par exemple, le nombre d'observations sur le terrain a doublé par rapport à l'année précédente.

Les bulletins de rendement tiennent compte de données sur la langue de travail tirées du Sondage auprès des fonctionnaires fédéraux de 2005[33] et d'un sondage commandé par le commissaire au cours de l'année[34].

Dans l'optique de mettre l'accent sur les résultats, le commissaire a tenu compte des recommandations formelles formulées dans le cadre de ses enquêtes et vérifications, afin de dresser une liste d'institutions qui connaissent des problèmes particuliers de conformité à la *Loi*. Ces institutions ont perdu des points dans leur bulletin de rendement. La pénalité a compté pour 5 p. 100 de la note globale, ou pour 2 p. 100 si l'institution avait réalisé des progrès considérables dans la résolution du problème.

Les modifications à la *Loi sur les langues officielles* en matière de promotion du français et de l'anglais

Nous avons également revu le cadre d'évaluation pour tenir compte des modifications apportées à la partie VII de la *Loi* en novembre 2005[35]. Les institutions désignées[36], habituées à préparer des plans d'action et à faire rapport à Patrimoine canadien sur la partie VII, ont été soumises à des exigences plus strictes que les autres institutions qui n'ont pas à rendre compte à cet égard. En ce qui concerne ces dernières, le commissaire a surtout cherché à savoir dans quelle mesure elles ont pris conscience du changement législatif, si elles se sont interrogées sur les répercussions qu'il aurait au sein de leur organisme et si elles se sont organisées pour s'y conformer. Le commissaire considère comme transitoire cette approche à deux vitesses.

Présentation des résultats

Les résultats sont présentés de façon à pouvoir comparer rapidement les institutions qui ont des caractéristiques similaires. Ainsi, les 37 institutions ciblées sont regroupées sous trois portefeuilles : économie; transport et sécurité; social, culturel et autres.

A	Exemplaire
B	Bon
C	Moyen
D	Faible
E	Très faible

Pour faciliter la consultation des résultats, nous avons ajouté un sous-total pour chacun des facteurs évalués. Lorsqu'une pénalité a été imposée à une institution à cause d'un problème particulier de conformité, un astérisque apparaît sur la ligne du sous-total du facteur en question[37].

Comme dans les précédents rapports annuels, les critères d'évaluation et leur valeur relative sont indiqués dans la colonne de gauche. La note globale représente la compilation des résultats obtenus pour l'ensemble des éléments évalués.

[33] Le sondage, mené par Statistique Canada pour le compte de l'Agence de gestion des ressources humaines de la fonction publique du Canada (AGRHFPC), comprenait notamment 5 questions sur la langue de travail. La liste de ces questions se trouve dans la section sur la langue de travail du présent chapitre. À noter que ce sondage n'a pas été effectué auprès du personnel des employeurs distincts, c'est-à-dire des institutions dont le Secrétariat du Conseil du Trésor n'est pas l'employeur.

[34] Le Commissariat a commandé ce sondage à Statistique Canada pour compléter les données du sondage de l'AGRHFPC de 2005. Statistique Canada a posé aux employés de 16 employeurs distincts les 5 mêmes questions sur la langue de travail que celles contenues dans le Sondage auprès des fonctionnaires fédéraux de 2005.

[35] Depuis novembre 2005, l'ensemble des institutions fédérales a l'obligation de prendre des mesures positives pour favoriser le développement des communautés de langue officielle et promouvoir l'égalité de statut et d'usage du français et de l'anglais. Avant d'apporter des changements au cadre d'évaluation, le Commissariat a pris soin de consulter des représentants des communautés de langue officielle. Après avoir renforcé les critères d'évaluation, le Commissariat les a communiqués aux institutions ciblées.

[36] Dans le *Cadre de responsabilisation de 1994*, qui encadre la mise en œuvre des articles 41 et 42 de la *Loi*, 32 ministères et organismes fédéraux sont désignés comme des organismes clés ayant une incidence considérable sur le développement des communautés de langue officielle.

[37] Pour obtenir de plus amples renseignements sur les institutions qui ont fait l'objet d'un problème particulier, voir le chapitre 5 à la page 60.

Les bulletins de rendement et les belles réussites



Introduction

L'une des nombreuses responsabilités du commissaire aux langues officielles consiste à surveiller attentivement la manière dont les institutions fédérales se conforment à la *Loi sur les langues officielles* (la *Loi*). Le présent chapitre, de même que le suivant, rend compte des activités de surveillance menées au cours de la dernière année.

Ce chapitre présente d'abord les bulletins de rendement, un aperçu du rendement global de 37 institutions assujetties à la *Loi*[31]. Les bulletins de rendement complets de chaque institution sont présentés sur le site Web du Commissariat aux langues officielles, www.ocol-clo.gc.ca. Ces bulletins mettent en évidence les forces et les faiblesses de chacune des institutions en fonction du cadre d'évaluation conçu à cette fin.

Le chapitre se poursuit par la présentation du palmarès des belles réussites. Le commissaire a recueilli cette année des renseignements sur de nombreuses belles réussites des ministères et des organismes fédéraux. Il espère que toutes les institutions fédérales sauront s'en inspirer.

Les bulletins de rendement

Méthodologie

Nous avons mesuré le rendement de chaque institution en fonction de 13 critères de base regroupés en 5 facteurs : la gestion du programme, le service au public, la langue de travail, la participation équitable et la promotion du français et de l'anglais. Les 13 critères de base comptent chacun pour une valeur relative dans le calcul de la note globale de chaque institution. Un guide de notation détaillé décrit la méthodologie suivie par les analystes pour accorder des notes aux institutions[32].

Nous avons utilisé de nombreuses sources de données pour faire l'analyse nécessaire à la préparation des bulletins de rendement : entrevues, documents, observations sur la qualité du service, sondages, statistiques, recommandations du commissaire et consultations auprès de collègues enquêteurs et vérificateurs.

[31] Au Canada, près de 200 institutions sont assujetties à la *Loi*. Le Commissariat aux langues officielles a choisi d'évaluer 37 d'entre elles. Il a tenté de sélectionner des institutions représentatives d'une gamme variée de réalités ministérielles, en fonction des grandes missions (ou des grands portefeuilles) du gouvernement, de leur relation avec le Secrétariat du Conseil du Trésor (employeurs distincts ou institutions dont le Secrétariat du Conseil du Trésor est l'employeur) et de leur taille. Les agences centrales responsables des langues officielles ont été exclues, car il est impossible de mesurer leur rendement à l'aide du cadre d'évaluation établi pour l'ensemble des institutions assujetties.

[32] Ce guide de notation est publié sur le site Web du Commissariat aux langues officielles, www.ocol-clo.gc.ca.

CHAPITRE 4

LES BULLETINS DE RENDEMENT ET LES BELLES RÉUSSITES

Le gouvernement doit aussi reconnaître que la mise en œuvre de la nouvelle partie VII doit se faire pleinement, tant à Ottawa qu'en région. Il faut notamment donner aux conseils fédéraux les moyens d'assumer leur rôle de champion aux quatre coins du pays. Ils constituent des joueurs clés avec qui les communautés veulent collaborer. L'élimination du Fonds régional pour les partenariats durant l'année va plutôt dans le sens contraire.

En somme, une approche plus globale et plus précise est donc souhaitable pour éliminer la confusion qui règne quant aux attentes et aux implications possibles du changement à la *Loi* et pour assurer que son esprit est compris et respecté.

Recommandation 4

Le commissaire recommande que la ministre des Langues officielles veille à ce que Patrimoine canadien adopte une approche plus transparente lors de la mise en œuvre de l'article 41 de la *Loi* lorsqu'il détermine quelles institutions ont les incidences les plus prépondérantes sur les communautés et sur la promotion de la dualité linguistique.

Conclusion

En adoptant les modifications à la partie VII de la *Loi*, le Parlement a voulu indiquer au gouvernement fédéral qu'il souhaitait que la dualité linguistique demeure l'une des valeurs fondamentales du Canada. Il a clairement exprimé son vœu de voir le gouvernement fédéral agir de façon encore plus déterminée et déterminante pour favoriser l'épanouissement et le développement des communautés de langue officielle et faire la promotion de la dualité linguistique. Il a créé cette obligation d'agir pour accélérer la mise en œuvre de la partie VII. Tous les éléments sont donc réunis pour que le gouvernement fédéral démontre par l'action son engagement envers la dualité linguistique canadienne et le développement des communautés de langue officielle en situation minoritaire.



ministère du Patrimoine canadien devrait prendre la responsabilité de définir, en collaboration avec les institutions et organismes qui ont l'obligation de lui rendre des comptes, un cadre de reddition approprié et d'établir des mécanismes efficaces en vue de fournir au Parlement une information utile sur le rendement.

En résumé, la responsabilité de Patrimoine canadien en matière de reddition de comptes ne se limite pas à colliger les rapports des institutions et des organismes. Ce ministère doit poser un regard critique sur le rendement des institutions fédérales et faire valoir l'importance d'atteindre certains résultats.

En décembre 2005, le greffier du Conseil privé a écrit aux institutions fédérales pour les inciter à examiner dans quelle mesure elles s'acquittent de leur mandat relativement à la nouvelle partie VII et à apporter les améliorations requises. Depuis ce temps, Patrimoine canadien n'a formulé aucune nouvelle attente ou exigence envers les institutions qui, jusque-là, n'avaient pas à produire de plan d'action. Le commissaire s'attend à ce que le gouvernement formule clairement les attentes à l'égard de l'ensemble des institutions et établisse des exigences concernant la façon dont elles doivent rendre compte de leurs réalisations.

Recommandation 3

Le commissaire recommande que la ministre des Langues officielles veille à ce que Patrimoine canadien revoie ses mécanismes de reddition de comptes pour la mise en œuvre des articles 41 et 42 de la *Loi* afin de mettre davantage l'accent sur les résultats.

Processus de désignation des institutions ayant une incidence prépondérante sur la vitalité des communautés

En 1994, le gouvernement fédéral a désigné 26 institutions ayant l'incidence la plus prépondérante sur le développement des communautés de langue officielle et la promotion du français et de l'anglais. Le ministère du Patrimoine canadien encadre les institutions nommées dans le *Cadre de responsabilisation de 1994* et a le pouvoir de recommander l'ajout d'institutions à la liste des ministères visés en fonction des nouveaux besoins des communautés.

Seules les institutions visées par le Cadre de responsabilisation doivent élaborer et transmettre à Patrimoine canadien un plan d'action de la mise en œuvre de l'article 41 ainsi qu'un rapport sur les résultats obtenus. Jusqu'à présent, Patrimoine canadien a privilégié une approche par étape. Sur une période de plus de 10 ans, le nombre d'institutions nommées est passé de 26 à 32, une augmentation somme toute assez limitée.

La nouvelle partie VII oblige toutes les institutions fédérales à se doter de moyens et d'outils appropriés pour tenir compte de l'objet de la *Loi* et de la jurisprudence récente dans leurs politiques, pratiques, programmes, directives et priorités. À la lumière de la nouvelle partie VII, le ministère du Patrimoine canadien doit aujourd'hui s'interroger sur l'ajout d'autres institutions fédérales à la liste des institutions désignées.

Le Ministère devrait, du même coup, apporter des précisions sur le processus de détermination des institutions désignées qui, il faut l'admettre, manque de transparence en ce moment. La façon dont les priorités sont établies et les communautés consultées n'est pas claire. Le Ministère pourrait notamment élaborer, de concert avec les communautés, une grille de sélection qui tient compte de l'incidence probable de chaque institution ou organisme sur la progression de l'égalité de statut de l'anglais et du français. Quoi qu'il en soit, le Ministère devrait mieux informer les institutions fédérales et les communautés de la procédure suivie.

un engagement envers l'amélioration continue permet d'évoluer vers des approches et des réponses encore plus appropriées et efficaces.

Patrimoine canadien a fait honneur à ce principe lorsqu'il a conçu des instruments pour faciliter la cueillette de données auprès des institutions visées par le *Plan d'action pour les langues officielles*. S'ils ne constituent pas une panacée, ces outils ont servi à la préparation du *Rapport de mi-parcours*. Le Ministère a aussi pris le soin de choisir des indicateurs qui serviront à la préparation du rapport final sur le Plan d'action.

- Faire de la dualité linguistique une priorité.
- Exercer un leadership politique solide.
- S'assurer de l'engagement continu de la haute gestion au sein de l'administration fédérale.
- Renforcer les mécanismes de gouvernance.
- Adopter une approche participative dans les rapports avec les communautés et les autres parties prenantes.
- Mettre en œuvre des programmes ou des politiques en s'appuyant sur des données fiables et une connaissance solide du milieu minoritaire.
- Adopter un programme de mesures positives à l'échelle du gouvernement en responsabilisant chaque institution fédérale dans ses sphères d'activité.
- Évaluer l'incidence des mesures prises.
- Se doter d'un bon plan de communication interne et externe.

Mécanismes pour faciliter la mise en œuvre de la nouvelle partie VII

Mécanismes de reddition de comptes

Dans le cadre de son travail, le commissaire examine de près les mécanismes de reddition de comptes de l'appareil fédéral en matière de langues officielles.

En vertu du *Cadre de responsabilisation de 1994*, le ministre du Patrimoine canadien doit, dans son rapport annuel sur les langues officielles, rendre compte au Parlement de la mise en œuvre de l'engagement gouvernemental. Il le fait à partir des rapports sur le rendement que lui présentent les quelque 32 institutions fédérales ayant des obligations de reddition de comptes en vertu de la partie VII.

Une récente évaluation portant sur le rôle du ministère du Patrimoine canadien dans la mise en œuvre de la *Loi*, publiée en octobre 2005, souligne que le rapport annuel déposé par Patrimoine canadien au Parlement n'est pas suffisamment riche en matière pour que la reddition de comptes soit utile. Selon la vérificatrice générale, « une reddition de comptes efficace ne se limite pas à faire état du rendement; elle exige aussi un examen, y compris l'application de mesures correctives ainsi que de sanctions ou de conséquences, au besoin, aux personnes responsables[30] ».

Dans le rapport annuel 2005-2006, la commissaire Adam encourageait le ministère du Patrimoine canadien à assumer pleinement son rôle de coordination en offrant un encadrement plus rigoureux aux institutions fédérales, en vue d'une mise en œuvre réussie de la partie VII de la *Loi*. Elle disait souhaiter aussi voir un rapport annuel du ministère du Patrimoine canadien axé principalement sur une évaluation globale des résultats découlant de la mise en œuvre.

Le ministère du Patrimoine canadien et les autres institutions ont une responsabilité partagée de reddition de comptes. Chacune des institutions fédérales est responsable de satisfaire à ses obligations en vertu de la partie VII. Toutefois, parce qu'il lui incombe de rendre compte au Parlement de la mise en œuvre de l'engagement gouvernemental, le

[30] *Rapport de la vérificatrice générale du Canada*, chapitre 9, décembre 2002.

aux ressources. Ce principe suppose enfin un dialogue continu et transparent entre les parties intéressées et les institutions fédérales, et la création de mécanismes permanents de consultation et de partenariat.

Santé Canada a mis sur pied des comités consultatifs pour raffermir ses liens avec les communautés de langue officielle en situation minoritaire. Ce faisant, il a reconnu la situation particulière de ces communautés et la nécessité de leur accorder un traitement adapté. Il s'agit d'un exemple frappant d'approche participative pour la recherche de solutions adaptées à la réalité particulière des communautés de langue officielle.

À court terme, cette démarche a donné lieu à la création de la Société Santé en français. L'initiative a aussi conduit à la formation de 17 réseaux régionaux, provinciaux et territoriaux qui œuvrent désormais à la concertation de divers partenaires en vue d'améliorer l'accès à des services de santé en français en milieu minoritaire. Des évaluations sont actuellement en cours pour connaître les résultats à court et moyen termes.

Le gouvernement fédéral pourrait par exemple créer des partenariats tripartis avec des représentants des communautés et les gouvernements provinciaux pour mieux cerner les besoins des communautés. Les partenaires auraient ainsi l'occasion d'établir conjointement des objectifs à court et à long terme en vue de soutenir l'épanouissement des communautés de langue officielle. À cet égard, de nombreuses institutions peuvent s'inspirer de l'exemple de Service Canada en Saskatchewan. L'institution a récemment travaillé avec la communauté fransaskoise et le gouvernement provincial en vue de choisir le meilleur emplacement pour établir un centre de services bilingues permanent dans la province.

Principe 3 – Un processus continu d'amélioration des programmes et des politiques en fonction de la partie VII

Ce principe fait ressortir l'importance de poser un regard critique sur les modes d'intervention. Une institution fédérale épouse concrètement la notion de *mesure positive* lorsqu'elle choisit d'adopter une approche proactive et systématique de l'évaluation et de l'amélioration de ses politiques et de ses programmes en fonction de la partie VII. Un tel engagement suppose des méthodes de recherche et d'évaluation rigoureuses, qui s'appuient sur des instruments de mesure et des indicateurs adaptés. Il favorise ainsi une prise de décision fondée sur des données fiables. Par ailleurs,

En 2005, Statistique Canada, le Bureau du Conseil privé et Patrimoine canadien ont entrepris une enquête approfondie sur la vitalité des communautés de langue officielle.

L'enquête postcensitaire est considérée comme essentielle pour recueillir des données sur les communautés et pour aider les ministères qui ont reçu des fonds dans le cadre du *Plan d'action pour les langues officielles* à évaluer leurs initiatives. À partir de l'automne 2006, Statistique Canada a sondé, par téléphone, environ 50 000 personnes au sein des communautés francophones et anglophones en situation minoritaire.

L'enquête a permis de recueillir des données sur les habitudes et les comportements linguistiques dans plusieurs domaines qui ne sont pas traités dans le recensement (Internet, habitudes de lecture, radio, etc.). On cherche à donner une profondeur d'analyse sans précédent dans des secteurs clés du développement communautaire (exogamie, milieu familial, sentiment d'appartenance, accès aux divers services publics, rapport à la langue minoritaire et majoritaire, etc.)[29].

[29] La publication de cette enquête est prévue à la fin de 2007.

en vertu de la partie VII. Ce « réflexe » partie VII est donc intégré à la culture organisationnelle de l'institution, et le leadership des fonctionnaires fait en sorte qu'on tient compte de cet enjeu de façon systématique. Ce principe renferme également la notion d'asymétrie, c'est-à-dire qu'il reconnaît la particularité des enjeux et des défis d'un milieu à l'autre, et des différences entre majorité et minorité. Dans certaines circonstances, il donne aussi lieu à un traitement différencié. Les institutions pourraient, par exemple, adapter leurs critères, créer des programmes ciblés ou établir des enveloppes budgétaires désignées pour tenir compte des situations particulières et des aspirations des communautés de langue officielle des diverses régions du pays. Une *mesure positive* est toujours concrète et conçue pour produire des résultats.

L'exemple de la « lentille 41 » d'Industrie Canada illustre très bien le principe 1. L'institution tente actuellement de produire un outil d'analyse qui permettra aux gestionnaires d'évaluer si leurs politiques et leurs programmes sont adaptés aux situations et aux intérêts des communautés.

Pour sa part, Patrimoine canadien a élaboré un guide pour aider les gestionnaires à préparer des mémoires au Cabinet qui prennent en considération les langues officielles, et particulièrement la mise en œuvre de la partie VII de la *Loi*.

Enfin, l'inclusion de clauses linguistiques dans les ententes conclues avec les provinces ou territoires, dans les domaines qui relèvent de leur compétence, est en soi un bon exemple de *mesures positives*, puisqu'elle participe à la promotion de la dualité linguistique au sein des autres ordres de gouvernement.

Principe 2 – Une participation active des citoyens

Dans le contexte de dualité linguistique au Canada, une *mesure positive* s'entend d'abord d'une approche participative qui incite tous les acteurs à travailler de concert, dans un climat de confiance mutuelle et de synergie. Une telle approche met à contribution tous les acteurs et favorise une meilleure intégration des décisions, dans le but de dégager des pistes d'action ou des solutions qui répondent mieux aux besoins et qui permettent d'optimiser les résultats. Elle favorise les consensus entre les parties prenantes quant aux priorités, aux objectifs, aux moyens, aux échéanciers et

Ces dernières années, Citoyenneté et Immigration Canada (CIC) a pris plusieurs mesures positives pour favoriser l'épanouissement des communautés francophones. Tout d'abord, en 2002, le Ministère a modifié la *Loi sur l'immigration et la protection des réfugiés*. Un des objectifs de cette modification : faire en sorte que l'immigration soit un moyen de promouvoir la dualité linguistique et l'épanouissement des communautés francophones en situation minoritaire. Par la suite, CIC a créé, en partenariat avec les organismes communautaires, un comité directeur dont le mandat est de favoriser l'immigration en milieu minoritaire francophone. Cette approche encourage la participation directe des communautés à la prise de décision sur les orientations stratégiques dans le domaine de l'immigration. En septembre 2006, CIC a lancé le *Plan stratégique pour favoriser l'immigration au sein des communautés francophones*, lequel détermine les enjeux et les stratégies des cinq prochaines années. Entre temps, CIC compte améliorer la méthode de cueillette de données linguistiques sur les immigrants ainsi que la précision de ces données afin qu'elles servent de baromètre fiable des succès. CIC a donc mis en place un ensemble de *mesures positives* qui devraient donner lieu à des progrès sensibles dans le domaine de l'immigration en milieu minoritaire francophone.

Les études de cas serviront plus tard à d'autres communautés de langue officielle qui s'intéressent à l'évaluation communautaire. Elles constituent aussi une source d'information utile aux gouvernements et aux fonctionnaires qui mettent en œuvre des politiques publiques visant les communautés dans un secteur donné.

Les études de cas ont démontré que les communautés de langue officielle reconnaissent l'importance de participer à des évaluations communautaires, voire d'en mener elles-mêmes. Elles sont cependant conscientes que, pour ce faire, elles ont besoin de renforcer leurs capacités d'évaluation. De plus, bien qu'elles soient disposées à s'engager plus résolument dans une démarche d'évaluation communautaire, les acteurs communautaires en place ne disposent pas nécessairement du temps et des ressources pour mener ce genre de projet à terme. Le rôle des institutions fédérales consisterait à appuyer ces communautés dans le renforcement de leurs capacités d'évaluation. Les gouvernements pourraient aussi mettre en place des mécanismes de gouvernance partagée afin que les communautés prennent part aux choix des indicateurs et des méthodes d'évaluation.

Enfin, les études de cas nous enseignent que les données nécessaires à l'évaluation de la vitalité des communautés sont souvent difficiles d'accès. Compte tenu des besoins particuliers de développement des communautés de langue officielle, les gouvernements doivent continuer d'appuyer la diversification des sources de données qui prennent en compte la variable linguistique au Canada, en particulier à l'échelle des communautés locales. Ainsi, l'enquête postcensitaire en cours devrait être menée à intervalles réguliers afin que l'on puisse en obtenir des données chronologiques sur les communautés.





Concrétiser l'engagement du gouvernement : des principes pour assurer la mise en œuvre de la nouvelle partie VII

Il se dégage de la discussion qui précède certains principes qui aideront l'appareil fédéral à mieux saisir le sens à donner à la notion de *mesure positive*. Le commissaire juge utile de les énumérer, accompagnés d'exemples, dans les lignes qui suivent.

Ces principes servent de toile de fond pour mieux guider les actions des institutions fédérales en ce qui a trait à la partie VII. Ils constituent, en somme, le fondement des *mesures positives*. Ils sont aussi conformes à la finalité de la *Loi* qui est de favoriser l'égalité de statut du français et de l'anglais dans la société canadienne et d'accroître la vitalité des communautés de langue officielle. Enfin, les principes découlent de deux recommandations du dernier rapport annuel sur la question des *mesures positives*, recommandations qui n'ont toujours pas fait l'objet d'un véritable suivi.

Principe 1 – Une approche proactive et systématique et un traitement ciblé (le « réflexe » partie VII)

Qui dit *mesure positive* évoque une action proactive, c'est-à-dire un réflexe intégré aux divers processus de décision d'une institution fédérale, qui permet de veiller à ce que la conception ou la mise en œuvre d'un programme, d'une politique, d'une entente ou d'une décision tienne compte de ses obligations

Les *mesures positives* et l'épanouissement des communautés

La nouvelle partie VII vise à définir plus clairement les obligations de l'appareil fédéral en matière de langues officielles. Elle amène toutes les institutions fédérales à s'interroger et à agir relativement à la promotion de la dualité linguistique au pays, mais aussi à favoriser l'épanouissement des communautés de langue officielle. La force et la faiblesse de ce changement viennent du fait que la portée de la modification reste à définir. La nouvelle partie VII impose un nouveau dialogue. Au cours de l'année, le commissaire a voulu mieux saisir la perspective des communautés sur ce sujet.

Bien qu'elle ne soit pas définie dans la *Loi*, le commissaire considère qu'une *mesure positive* est une action du gouvernement ou des institutions en vue **de produire un effet réel**. Il pourrait notamment s'agir d'actions ciblant les communautés de langue officielle en situation minoritaire, dans l'optique de favoriser l'évolution vers l'égalité réelle de l'anglais et du français dans la société canadienne.

Le point de vue des communautés

Lors d'un forum tenu à l'automne 2006, le Commissariat a pris le pouls des communautés quant aux répercussions des changements apportés à la *Loi* sur leur épanouissement. Il a cherché à savoir comment les institutions fédérales pouvaient, grâce à des *mesures positives*, favoriser leur développement. La discussion a surtout porté sur des exemples qui se rattachent au cycle normal de gestion des institutions fédérales.

Avant tout, les communautés souhaitent participer à la planification des interventions. Elles pensent être ainsi en mesure d'aider les institutions fédérales à faire des choix plus judicieux, qui répondent à leurs besoins particuliers et correspondent à leurs priorités. Cela suppose des mécanismes de consultation et de concertation ainsi que l'accès à des données fiables pour bien saisir les conjonctures particulières. Nous y reviendrons plus loin dans le rapport.

Les communautés s'attendent aussi à des instruments ciblés, c'est-à-dire des politiques et des programmes parfaitement adaptés à leur situation.

Ajoutons que, de l'avis des communautés, les pratiques et les structures administratives des institutions fédérales constituent un enjeu clé. Les pratiques de gestion lourdes freinent l'accès aux programmes et l'atteinte des résultats. Elles recommandent donc d'adopter des approches de gestion qui offrent une plus grande souplesse administrative.

Enfin, tout bon cycle de gestion accorde une place importante à l'évaluation. Les communautés consultées au cours de l'année s'intéressent à la mesure du succès des interventions visant à accroître leur vitalité. Ce genre d'activité s'inscrit dans une perspective d'amélioration continue.

Indicateurs de vitalité des communautés : leçons tirées au cours de l'année

Au cours de l'année, le commissaire a mené un projet d'études de cas[28] sur les indicateurs de vitalité au sein de trois communautés francophones en milieu urbain, à Winnipeg, à Sudbury et à Halifax. Il cherchait à mettre en lumière les facteurs de réussite et à dégager des indicateurs de vitalité fiables dans quatre secteurs d'activité : la gouvernance et le leadership communautaire, les services gouvernementaux, l'immigration et la santé.

L'exercice a donné l'occasion aux communautés de préciser les résultats qu'elles souhaitent atteindre dans chaque secteur d'activité et, du même coup, il a accru leur capacité à planifier leur développement et à évaluer les résultats de leurs activités.

[28] La publication de cette étude est prévue en décembre 2007.





donner plus d'occasions aux jeunes Canadiens d'améliorer leurs compétences en langue seconde tout en se préparant au marché du travail.

La promotion de la dualité linguistique au sein de l'appareil fédéral

L'égalité du français et de l'anglais dans la société canadienne semble illusoire tant que le gouvernement fédéral ne réussit pas à la créer en son sein. Un milieu de travail qui met pleinement en valeur les deux langues officielles débouche inévitablement sur la prestation d'un service de qualité auprès du public canadien et, en particulier, des communautés de langue officielle. Les attentes des Canadiens à l'égard du bilinguisme des institutions fédérales sont claires : selon un récent sondage CROP/Radio-Canada, huit Canadiens sur dix pensent que les titulaires des postes de la haute fonction publique fédérale devraient être bilingues.

Favoriser l'usage des deux langues officielles en milieu de travail, c'est aussi faire la promotion active de valeurs chères à la fonction publique, valeurs fondées sur le respect et l'égalité réelle. Le Forum des bonnes pratiques en matière de langues officielles de l'Agence de gestion des ressources humaines de la fonction publique du Canada constitue un bon exemple de la promotion de la dualité linguistique au sein de l'appareil fédéral. Le Forum rassemble les champions et les autres personnes responsables du dossier des langues officielles au sein des institutions assujetties à la *Loi*. L'objectif consiste à diffuser les bonnes pratiques qui se rapportent aux communications avec le public, à la prestation de services et à la promotion des langues officielles.

La contribution essentielle des autres acteurs

Le gouvernement fédéral, dans son ensemble, peut aussi en faire davantage pour mettre à contribution d'autres acteurs importants. Parmi ceux-ci, notons les gouvernements provinciaux, les municipalités, le secteur privé, les établissements universitaires et les associations bénévoles. Tout en tenant compte de leur capacité d'agir respective, le gouvernement fédéral peut inciter chacun à y mettre un peu plus du sien. Il peut notamment favoriser un meilleur accès à la formation en langue seconde aux niveaux primaire, secondaire et postsecondaire. Il doit encourager et faciliter l'usage des deux langues officielles dans le secteur bénévole et communautaire. Il peut aussi favoriser les occasions de dialogue et d'échange, particulièrement chez les jeunes, en vue d'une meilleure compréhension de la réalité canadienne. Enfin, il faut exploiter à leur plein potentiel Internet et les nouvelles technologies.

Dans la nouvelle ère des langues officielles au pays, la Ville d'Ottawa et la Commission de la capitale nationale (CCN) figurent parmi les acteurs de premier plan. Ces institutions doivent projeter une image fidèle de la dualité linguistique canadienne auprès des résidents de la région et des centaines de milliers de visiteurs canadiens et étrangers qui y séjournent chaque année. Elles constituent un pilier essentiel pour mettre en œuvre la *Loi* dans la région et pour faire en sorte que la capitale nationale assume pleinement son rôle symbolique et réel de capitale ouverte à tous les Canadiens, qu'ils soient anglophones, francophones, bilingues ou unilingues. À ce sujet, le commissaire s'inquiète de la possibilité qu'une entente de financement entre le gouvernement fédéral et la Ville d'Ottawa pourrait ne pas être renouvelée. Il encourage la province de l'Ontario à se joindre à Patrimoine canadien et la Ville d'Ottawa dans le but d'assurer l'amélioration continue des services en français à Ottawa. Le commissaire entend travailler de près avec les nouveaux leaders des institutions de la capitale pour que le travail amorcé au cours des dernières années se poursuive.

sociétés justes et tolérantes prennent modèle sur le Canada. Il semble donc judicieux de projeter une image du pays à l'étranger qui reflète à sa juste valeur la dualité linguistique canadienne. À cet égard, certaines institutions, dont Passeport Canada, l'Agence des services frontaliers du Canada, Affaires étrangères et Commerce international Canada, Citoyenneté et Immigration Canada, et Air Canada doivent donner le ton.

Se voir, s'apprivoiser et apprendre les uns des autres par l'entremise des institutions

Le Canada compte bon nombre d'institutions qui sont structurées en fonction de l'une ou l'autre des langues officielles. L'exemple le plus éloquent est celui de la CBC et de la Société Radio-Canada, dont les composantes de langue française et anglaise fonctionnent en grande partie comme des entités distinctes pour ce qui est de la programmation. Bien que cette structure soit justifiée, voire nécessaire, elle ne permet pas toujours aux Canadiens et aux Canadiennes de milieux linguistiques différents de se voir, de s'entendre et d'apprendre sur la réalité de l'autre. Le problème ne touche pas uniquement la télévision, mais aussi la radio, la littérature, le cinéma, le théâtre et les arts visuels. Le Canada peut et doit en faire plus pour favoriser les échanges et l'apprentissage. Il ne suffit pas simplement de traduire des documents ou d'offrir des services d'interprétation. Il faut investir dans du contenu qui soit le reflet de l'expérience et de la réalité de la communauté de l'autre langue officielle. Parmi les institutions qui peuvent jouer des rôles plus prépondérants à cet égard, on note Patrimoine canadien, le Conseil des Arts du Canada, l'Office national du film, les musées nationaux, le Conseil de la radiodiffusion et des télécommunications canadiennes et le Musée des beaux-arts du Canada.

La dualité linguistique et la diversité

L'apport des immigrants de toutes les régions du monde fait du Canada un pays foisonnant et de plus en plus diversifié. Il faut mieux informer les nouveaux Canadiens de la place de choix qu'occupe la dualité linguistique dans l'histoire et la société canadiennes. Il importe qu'ils reconnaissent que la dualité linguistique canadienne est le produit d'une riche tradition d'accommodements, de générosité et d'acceptation des différences, une tradition qui fait aujourd'hui d'eux des Canadiens. Le gouvernement fédéral doit en faire davantage pour transmettre ces messages aux nouveaux arrivants et accentuer ses efforts, notamment en facilitant l'apprentissage et l'usage des langues officielles.

Dans son rapport annuel 2005-2006, la commissaire Adam recommandait au gouvernement d'agir à l'égard de cette question. Elle incitait notamment la ministre des Langues officielles à entamer un dialogue national sur la dualité linguistique et la diversité.

Le développement des compétences et des ressources humaines, la mobilité interprovinciale et l'union économique canadienne

Comme nous l'avons déjà mentionné, la maîtrise de plusieurs langues constitue un avantage concurrentiel indéniable dans la nouvelle économie. Le gouvernement fédéral, en collaboration avec les provinces, les territoires et d'autres partenaires, gagne donc à faire la promotion et à appuyer l'acquisition d'une langue seconde. L'apprentissage d'une langue seconde favorise aussi le commerce intérieur en facilitant la mobilité de la main-d'œuvre. Cette responsabilité appartient au premier chef à Ressources humaines et Développement social Canada (RHDSC) et à Industrie Canada. RHDSC pourrait notamment faire la promotion de l'acquisition d'une langue seconde dans le cadre de sa stratégie en matière de compétence, de ses programmes et de ses ententes sur le développement du marché du travail. De plus, il faut

nouveaux programmes d'apprentissage des langues destinés aux élèves débutants de quatrième année. La grande majorité des jeunes opte pour apprendre le français langue seconde plutôt que d'autres langues comme le cri, l'allemand, le japonais, le panjabi, l'espagnol et l'ukrainien[25]. Depuis peu au Québec, l'anglais langue seconde est obligatoire dans les écoles à partir de la première année. On apprend enfin que 62 p. 100 des Canadiens et des Canadiennes seraient plus susceptibles de suivre des cours de français (d'anglais au Québec) s'ils étaient plus faciles d'accès[26]. À la lumière de ces faits, quelles mesures le gouvernement fédéral peut-il prendre pour élargir l'accès à l'apprentissage des deux langues officielles tout en encourageant l'acquisition d'une troisième ou d'une quatrième langue?

On peut enfin voir en la dualité linguistique une ***composante fondamentale de la citoyenneté canadienne***. Cette vision, qui se rattache à celles dont nous venons de parler, évoque en fait la façon dont les Canadiennes et les Canadiens se perçoivent et sont perçus dans le monde; une caractéristique fondamentale du « canadianisme ».

En définitive, il y a encore beaucoup à faire. L'un des défis consiste à concilier la variété des perceptions et des attitudes à l'égard de la dualité linguistique, car cette dernière se vit différemment si l'on est, par exemple, une Acadienne du Nouveau-Brunswick ou un Canadien anglophone d'origine ukrainienne vivant en Saskatchewan. Les résultats de la recherche *Canada 2020*[27] indiquent, qu'à l'échelle du pays, 54 p. 100 des jeunes n'ont aucun contact avec des membres de l'autre groupe de langue officielle ou en rencontrent rarement. Par ailleurs, les parents et les étudiants s'entendent pour dire que les associations francophones ne jouissent pas d'une bonne visibilité. Ils avouent ne pas connaître la contribution de ces groupes à l'histoire de leur région. De plus, 68 p. 100 des jeunes Canadiens admettent n'avoir jamais participé à un événement organisé par un groupe de la minorité linguistique de leur région. Comment rehausser l'image et la visibilité des communautés en situation minoritaire afin de mieux faire valoir leur présence? Comment jeter des ponts plus solides entre les deux grands groupes linguistiques du pays?

Voilà, en somme, quelques pistes de réflexion sur l'enjeu de la promotion de la dualité linguistique. Nous aborderons, dans la prochaine section, certains axes d'intervention qui pourraient orienter les institutions fédérales en vue de se conformer aux engagements prévus dans la partie VII de la *Loi*.

Symboles, images et expression de la citoyenneté et de l'identité canadiennes

La dualité linguistique se manifeste d'abord dans les symboles, les images et l'expression de la citoyenneté et de l'identité canadiennes. Par conséquent, les institutions fédérales qui ont comme mandat ou qui ont l'occasion de promouvoir la citoyenneté et l'identité canadienne semblent particulièrement bien placées pour mettre de l'avant l'idée de la dualité linguistique en tant que fondement de la société canadienne. On pense notamment à Patrimoine canadien et à Citoyenneté et Immigration Canada. Compte tenu de leur mandat, ces ministères devraient se voir comme les leaders naturels en la matière. La Défense nationale et les Forces canadiennes, la Gendarmerie royale du Canada, Postes Canada et la Monnaie royale canadienne s'avèrent aussi des acteurs clés. Cela dit, chaque institution fédérale devrait, à tout le moins, voir dans ses cérémonies, ses présentations et ses événements d'envergure nationale une occasion de faire valoir la dualité linguistique. Parmi les occasions qui se présenteront au cours des prochaines années, les Jeux Olympiques d'hiver de 2010 tiennent certes le haut du pavé.

Projeter l'image de la dualité linguistique à l'étranger

Les Canadiens et les Canadiennes attachent une grande importance à l'image et au prestige dont jouit leur pays à l'étranger. De leur côté, les nations soucieuses de créer des

[25] *La culture française et l'apprentissage du français langue seconde – Perceptions du public saskatchewanais*, étude réalisée par NRG Research Group pour le compte du Commissariat aux langues officielles, janvier 2007, www.ocol-clo.gc.ca/archives/sst_es/2007/saskatchewan/perceptions_f.htm.

[26] Sondage du Centre de recherche Décima.

[27] *My Ideal Canada in 2020–The Views and Voices of Young Canadians*, étude multi-intérêts effectuée par FH Research Canada en 2006 auprès de jeunes Canadiens âgés de 16 ans à 30 ans.

langue officielle devraient jouir d'une éducation de qualité égale, et ils sont disposés à ce que l'on accorde plus de ressources à la minorité pour permettre d'atteindre cet objectif. Selon un autre sondage[23], huit Canadiens sur dix se déclarent très (46 p. 100) ou assez (35 p. 100) favorables au bilinguisme au Canada. Une proportion semblable (81 p. 100) de Canadiens souhaitent que le Canada demeure un pays bilingue. Quelles mesures doit-on prendre pour que les jeunes maintiennent leur appui à la dualité linguistique? Comment le gouvernement fédéral peut-il transmettre le message que la dualité linguistique fait partie intégrante de la culture et de l'identité canadienne, et que le progrès du français à l'extérieur du Québec est essentiel pour assurer l'avenir du pays?

- Environ 8 Canadiens sur 10 se disent très (46 p. 100) ou assez (35 p. 100) favorables au bilinguisme au Canada.
- L'appui élevé au bilinguisme partout au Canada est surtout attribuable à l'appui accru des anglophones hors Québec.
- La majorité (57 p. 100) des Canadiens trouvent que le taux de bilinguisme à l'extérieur du Québec (qui atteint 1 personne sur 10) est insuffisant; 74 p. 100 des francophones pensent de même.
- Quelque 8 Canadiens sur 10, dont 94 p. 100 de francophones, pensent que l'obtention d'un emploi est une raison valable de devenir bilingue.
- Environ 7 Canadiens sur 10 de l'extérieur du Québec disent que l'enseignement du français devrait être obligatoire dans toutes les écoles élémentaires.

On peut aussi considérer la dualité linguistique sous l'angle de la ***mondialisation*** et du ***capital humain***. Dans une société du savoir, fondée sur la technologie et l'ouverture aux cultures du monde entier, les compétences linguistiques constituent un net avantage concurrentiel. La composition linguistique du Canada favorise ainsi les échanges commerciaux. Neuf Canadiens sur dix considèrent que le bilinguisme est un facteur de réussite dans le monde[24]. Une politique linguistique canadienne qui valorise l'acquisition des deux langues officielles est donc sensée, ne serait-ce que sur le plan strictement économique.

Du point de vue du capital humain, la promotion de la dualité linguistique s'effectue dans un Canada changeant, marqué par l'ouverture à l'immigration et à la diversité culturelle. Le Canada est aujourd'hui un pays aux multiples visages où se parlent plus d'une centaine de langues. Selon le sondage du Centre de recherche Décima, le français demeure la seconde langue de choix des Canadiens non francophones partout à l'extérieur du Québec. À titre d'exemple, 57 p. 100 des Albertains accordent une plus grande importance au français comme langue seconde qu'à toute autre langue. Dans cette province, le ministère de l'Éducation a conçu de

Les trois visions de la dualité linguistique



[23] En décembre 2006, la firme CROP a mené un sondage pour le compte de la Société Radio-Canada.
[24] Sondage du Centre de recherche Décima.

aussi convié une trentaine de personnes provenant de différentes régions du pays et possédant des expériences variées à discuter de la notion de *mesures positives* sous l'angle de l'épanouissement des communautés linguistiques. Finalement, il a mené un projet d'études de cas sur la mesure de la vitalité communautaire.

Le présent chapitre fait état des renseignements recueillis dans le cadre de ces projets. Il vise avant tout à faire avancer la réflexion sur la notion de *mesures positives*. Nous examinerons d'abord le concept dans le contexte de la promotion de la dualité linguistique au pays. Nous verrons notamment toute l'importance de cet aspect de la *Loi* dans le Canada contemporain et nous fournirons des pistes d'action. Nous nous attarderons ensuite aux *mesures positives* dans l'optique de l'épanouissement et du développement des communautés de langue officielle. Enfin, nous avancerons les principes qui devraient guider les institutions fédérales dans la mise en œuvre de la nouvelle partie VII.

Les *mesures positives* et la promotion de la dualité linguistique

L'un des principaux objectifs de la politique linguistique fédérale consiste à créer un environnement favorable à la dualité linguistique, c'est-à-dire une société canadienne qui accorde autant d'importance au français qu'à l'anglais. Le gouvernement fédéral, en tant que maître d'œuvre de cette politique, s'est engagé par voie législative à prendre des *mesures positives* afin de « promouvoir la pleine reconnaissance et l'usage du français et de l'anglais dans la société canadienne ». Comment aborder cette notion d'apparence si simple, mais pourtant insaisissable? En gros, on peut concevoir la dualité linguistique selon trois grandes visions qui se complètent.

Trois visions de la dualité linguistique dans un Canada contemporain

La dualité linguistique prend racine dans les ***réalités historiques et contemporaines du Canada***. Elle constitue en effet l'une des valeurs fondamentales de notre pays, depuis sa création. Si elle a déjà fait l'objet de débats houleux, elle ne constitue plus un sujet autant chargé en émotion.

La conjoncture semble donc particulièrement propice à donner un nouvel élan à la dualité linguistique canadienne. Les Canadiens et les Canadiennes d'aujourd'hui voient la dualité comme étant au centre de l'histoire, de la culture et des valeurs de leur pays. En effet, il existe actuellement au Canada un appui sans précédent au bilinguisme et au respect des droits des minorités linguistiques. Selon un récent sondage[22], mené au début de l'année 2006, 72 p. 100 des Canadiens se disent personnellement favorables au bilinguisme du Canada, une hausse de 16 p. 100 depuis 2003. Il s'agit d'un progrès notable, particulièrement dans la population anglophone, dont le niveau d'appui a atteint 65 p. 100. D'après le même sondage, les jeunes Canadiens se montrent encore plus favorables au bilinguisme (80 p. 100) que l'ensemble de la population. L'appui à l'égalité linguistique est substantiel : plus de 82 p. 100 des francophones et 74 p. 100 des anglophones croient que les deux groupes de

Faits saillants du sondage du Centre de recherche Décima, septembre 2006

- Environ 7 Canadiens sur 10 se disent personnellement en faveur du bilinguisme de l'ensemble du pays, un appui sans précédent.
- Chez les jeunes de 18 à 34 ans, l'appui au bilinguisme canadien s'élève aujourd'hui à 80 p. 100.
- Selon 9 Canadiens sur 10, le bilinguisme est un facteur de réussite dans le monde.
- La politique canadienne des langues officielles fait partie du tissu social canadien et, selon 7 Canadiens sur 10, de ce qui définit notre pays.

[22] Sondage intitulé *L'évolution de l'opinion publique au sujet des langues officielles au Canada*, réalisé par le Centre de recherche Décima, publié en septembre 2006. Ce sondage a été effectué par téléphone en février 2006 auprès d'un échantillon de 2000 répondants de 18 ans et plus.

Les *mesures positives* : une occasion à saisir



Introduction

Telle une avancée technologique qui élargit les possibilités d'affaires d'une entreprise, la notion de *mesures positives* ouvre de nouveaux horizons en matière de langues officielles au pays. Une occasion est à saisir, de nouvelles perspectives se dessinent.

Le concept de *mesures positives*, tiré de la nouvelle partie VII de la *Loi sur les langues officielles*, ravive l'espoir d'épanouissement des communautés de langue officielle en situation minoritaire. Le renforcement de la partie VII vise à concrétiser l'engagement du gouvernement fédéral, énoncé à l'article 41 de la *Loi*, à « favoriser l'épanouissement des minorités francophones et anglophones et à promouvoir la pleine reconnaissance et l'usage du français et de l'anglais dans la société canadienne ». Ainsi, les communautés de langue officielle sont en droit d'exiger et de s'attendre à une gestion plus proactive du dossier des langues officielles de la part du gouvernement fédéral et de ses institutions.

Au chapitre 1, nous avons mis en lumière le contraste entre le discours et les actions du gouvernement depuis l'adoption de la nouvelle partie VII. Nous avons d'abord mentionné certaines affirmations encourageantes que le premier ministre et la ministre responsable des Langues officielles ont prononcées lors d'allocutions publiques. Nous avons toutefois déploré le manque de détermination du gouvernement fédéral dans la mise en œuvre de la *Loi*. Depuis l'adoption de la nouvelle partie VII, en novembre 2005, les institutions fédérales ont du mal à comprendre leurs obligations et elles tardent à agir. Le gouvernement fédéral, en particulier la haute fonction publique, doit démontrer, par des gestes plus concrets, son engagement envers l'épanouissement des communautés de langue officielle et la promotion de la dualité linguistique.

Certains facteurs ont contribué à ralentir la mise en œuvre de la nouvelle partie VII, notamment l'arrivée au pouvoir d'un nouveau gouvernement au cours de l'année et les changements structurels importants apportés à la gestion du Programme des langues officielles.

L'apparente léthargie des institutions fédérales a incité le commissaire à examiner les enjeux liés à la mise en œuvre de la nouvelle partie VII. Le commissaire a notamment sollicité l'opinion de vingt-cinq chefs de file de la société canadienne pour connaître leur point de vue sur la nouvelle partie VII et la promotion de la dualité linguistique. Les personnes interviewées incluaient des cadres supérieurs de la fonction publique fédérale, des intervenants du secteur des affaires et du milieu universitaire ainsi que des chercheurs et des représentants du secteur bénévole et communautaire. À l'automne 2006, le commissaire a

CHAPITRE 3

LES *MESURES POSITIVES* : UNE OCCASION À SAISIR

Le Comité des sous-ministres responsable des langues officielles, pour sa part, a été aboli. Ce comité appuyait le greffier du Conseil privé et secrétaire du Cabinet dans son rôle de leadership au sein de l'appareil fédéral afin que se concrétisent les objectifs de la politique linguistique canadienne. Bien que certains comités de sous-ministres puissent traiter d'enjeux liés aux langues officielles à l'avenir, dans les faits, la plus grande partie des responsabilités a été reléguée à un comité de sous-ministres adjoints. Ce dernier s'est réuni pour la première fois à la fin octobre 2006, soit presque un an après la modification de la *Loi*. Son rôle principal consiste à veiller à la mise en œuvre du Plan d'action et à définir des orientations stratégiques pour guider l'ensemble des institutions fédérales. Cette restructuration favorisera-t-elle vraiment une meilleure intégration et des progrès plus rapides dans tous les dossiers liés aux langues officielles? Un sérieux doute plane.

Enfin, il convient de souligner que le *Cadre d'imputabilité et de coordination en langues officielles* et le *Cadre horizontal de gestion et de responsabilisation axé sur les résultats* constituent les fondements de la coordination horizontale des langues officielles dans l'appareil fédéral. Ces documents ont été préparés à une époque où le gouvernement et ses institutions n'étaient pas tenus par la *Loi* de prendre des mesures positives pour assurer le développement des communautés de langue officielle et promouvoir la dualité linguistique. Étant donné le nouveau contexte, notamment l'abolition du Comité des sous-ministres responsable des langues officielles, le rôle amoindri du Bureau du Conseil privé et la nouvelle partie VII, le gouvernement fédéral doit revoir le *Cadre d'imputabilité et de coordination en langues officielles*.

Recommandation 2

Le commissaire recommande que la ministre des Langues officielles revoie le *Cadre d'imputabilité et de coordination en langues officielles* en tenant compte des changements apportés à la gouvernance des langues officielles et des nouvelles obligations des institutions fédérales qui découlent des modifications législatives de novembre 2005.

Conclusion

Dans ce chapitre, il a été question de la gestion et de l'organisation du Programme des langues officielles au sein de l'appareil fédéral.

Le *Plan d'action pour les langues officielles*, qui amorce sa dernière année d'application, compte désormais parmi les outils importants qui concourent à la réalisation de l'égalité réelle en matière linguistique. Le Plan d'action a été lancé en 2003, dans le but principal de donner un nouvel élan aux communautés de langue officielle, qui avaient trop souvent fait les frais des compressions budgétaires au cours des années précédentes. Malgré certains accrocs, le Plan d'action a connu des succès. Il a notamment permis à un grand nombre d'institutions fédérales de s'organiser en fonction d'objectifs communs et de définir des mécanismes de reddition de comptes en matière de langues officielles. Selon le commissaire, le temps est venu de songer à la prochaine étape, c'est-à-dire ce qui succèdera au *Plan d'action pour les langues officielles*.

Par ailleurs, le commissaire suivra de près l'évolution de la réforme administrative qui a marqué le Programme des langues officielles en 2006. Il n'est pas convaincu que les modifications apportées, notamment l'abolition du Comité des sous-ministres responsable des langues officielles, la diminution des responsabilités du Bureau du Conseil privé et le double rôle de la ministre des Langues officielles, vont réaliser une meilleure gestion du Programme des langues officielles.

La structure de gouvernance des langues officielles est le produit de nombreuses années de tentatives d'amélioration. L'histoire a démontré, par exemple, que Patrimoine canadien, à titre de ministère à vocation sectorielle et non horizontale, n'est pas bien équipé pour donner des directives à l'ensemble des institutions fédérales. De là l'importance de compter sur une agence centrale pour amener le changement de culture organisationnelle nécessaire à la mise en œuvre efficace de la *Loi*. Dans son rapport annuel 2005-2006, la commissaire Adam faisait justement l'éloge de l'appui fourni par l'appareil administratif du Bureau du Conseil privé au ministre des Langues officielles.

À l'instar de ses prédécesseurs, le commissaire Fraser s'intéresse de près aux enjeux liés à la gouvernance des langues officielles. Il s'interroge notamment sur la structure de gestion des langues officielles et sur la reddition de comptes. Sont-elles propices à une mise en œuvre efficace de la *Loi*?

Changements à la gouvernance des langues officielles

En 2006, le gouvernement fédéral a effectué des changements importants à la structure de gouvernance des langues officielles. Ces changements préoccupent le commissaire.

En février, le premier ministre a confié deux rôles distincts à la ministre des Langues officielles. Le premier rôle, que les prédécesseurs de la ministre assumaient déjà, consiste à coordonner l'ensemble des activités des institutions fédérales liées aux langues officielles et la mise en œuvre globale de la *Loi*. À cela s'est ajouté un deuxième rôle, celui de gérer les programmes d'appui aux langues officielles de Patrimoine canadien dont ceux destinés aux communautés de langue officielle.

A priori, le commissaire considère les deux responsabilités de la ministre comme difficilement conciliables. En effet, pour bien jouer son rôle de coordinatrice de l'ensemble des activités des institutions fédérales en matière de langues officielles, elle doit poser un regard critique sur ces institutions. Or, comme elle est responsable des programmes touchant les langues officielles d'une de ces institutions, comment peut-elle faire preuve d'objectivité?

Autre changement apporté en février 2006 : le centre de coordination des langues officielles est passé du Bureau du Conseil privé au ministère du Patrimoine canadien. Le commissaire se questionne sur la valeur d'un tel transfert. Ces changements affaibliront-ils la gouvernance horizontale? Auront-ils une incidence sur les relations qu'entretiennent les organismes des communautés de langue officielle avec le gouvernement fédéral? Il convient de rappeler que le Bureau du Conseil privé constitue un centre névralgique de l'appareil fédéral. Si la coordination des langues officielles lui était confiée, c'était pour voir à une mise en œuvre uniforme du Programme des langues officielles. Était-il avisé d'écarter ainsi le greffier du Conseil privé du dossier des langues officielles, lui qui cumule les rôles de sous-ministre du premier ministre, de secrétaire du Cabinet et de chef de la fonction publique? On s'interroge aussi sur la pertinence de la réforme administrative, compte tenu de l'objectif de parvenir à une mise en œuvre efficace de la partie VII de la *Loi*, laquelle suppose un engagement résolu et un solide leadership des agences centrales.

Seul l'avenir nous dira si la réforme se soldera par une gestion plus uniforme des langues officielles. Il restera cependant que la ministre des Langues officielles ne pourra plus compter sur le Bureau du Conseil privé pour solliciter l'engagement de ses homologues. En conséquence, la tâche d'assurer le fonctionnement des mécanismes de coordination horizontale en vue de la mise en œuvre de la partie VII et de l'ensemble de la politique du gouvernement fédéral sur les langues officielles risque d'être plus ardue.

Le gouvernement fédéral a confirmé, par ailleurs, qu'aucun comité ministériel ne se penche sur les questions liées aux langues officielles et que la ministre des Langues officielles joue son rôle de coordination lors de rencontres ou d'interventions bilatérales auprès de ses collègues. Cette façon de faire diffère des pratiques des dernières années. Le commissaire s'inquiète de l'absence de mécanismes ou d'occasions de rencontre qui favoriseraient le leadership dans le domaine des langues officielles aux plus hauts niveaux.

La gouvernance du Programme des langues officielles

Une mise en œuvre efficace de la *Loi* repose, bien sûr, sur une forte volonté politique. Cependant, il faut aussi de nombreux moyens et des structures administratives qui favorisent un progrès réel vers l'égalité de statut du français et de l'anglais dans la société canadienne.

À l'échelle fédérale, le Cabinet assure le leadership politique dans le cadre du Programme des langues officielles. La Chambre des communes, le Sénat et leurs comités permanents sur les langues officielles respectifs exercent aussi des rôles importants de vigie et s'occupent du cadre législatif.

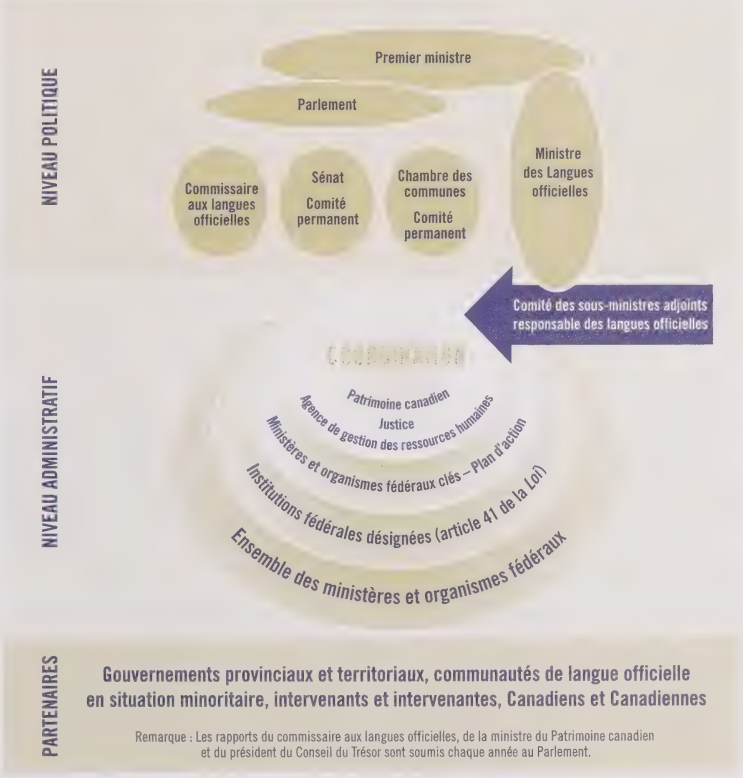
Depuis 2001, s'ajoute à ces entités un ministre des Langues officielles qui veille à la coordination horizontale du dossier des langues officielles. La nomination du ministre a été suivie de la préparation du *Plan d'action pour les langues officielles*, en 2003. Le Plan d'action est assorti du *Cadre d'imputabilité et de coordination en langues officielles* qui précise, entre autres, les engagements prévus à la partie VII de la *Loi* de même que les responsabilités de chaque institution fédérale à cet égard. Il définit les mécanismes de coordination de la politique fédérale des langues officielles et des initiatives qui en découlent. Dans leur travail, les ministères sont aussi guidés par le *Cadre horizontal de gestion et de responsabilisation axé sur les résultats*. Ce document explique comment se distribuent les ressources et les responsabilités et présente les résultats attendus en vue de la mise en œuvre de la politique canadienne sur les langues officielles.

Pendant quelques années, les ministres responsables des langues officielles ont aussi travaillé de concert avec le Comité des sous-ministres responsable des langues officielles, forum de la haute gestion des ministères clés où se traite toute question jugée d'intérêt commun.

Entre 2001 et 2006, le ministre des Langues officielles comptait sur l'appui administratif de la direction générale des langues officielles du Bureau du Conseil privé.

Patrimoine canadien, pour sa part, a la responsabilité de coordonner les activités de l'ensemble des institutions et veille, depuis 1994, à ce que 32 institutions fédérales consultent les communautés de langue officielle et établissent des plans d'action en vue de leur épanouissement. Cette responsabilité découle du *Cadre de responsabilisation ministérielle pour la mise en œuvre des articles 41 et 42 de la* Loi.

Figure 1
Gouvernance du Programme des langues officielles*



* *Le point sur la mise en œuvre du* Plan d'action pour les langues officielles : *Rapport de mi-parcours*, p.45

impérative. Le rapport annuel de la Commission de la fonction publique du Canada mentionne 892 cas de non-conformité en date du 1er avril 2005.

De plus, on exerce des pressions pour que soit revue la politique de dotation impérative. Il va sans dire que le commissaire jugerait, à ce chapitre, tout recul inacceptable. Il serait aussi question, au sein du gouvernement, de doubler la période de validité des tests d'évaluation des compétences en langue seconde, et de la faire ainsi passer de cinq à dix ans. Cette possibilité inquiète puisqu'elle laisse la porte ouverte à une dégradation des compétences.

Au-delà de 2008

Le Plan d'action continue de représenter un espoir de renouveau dans les communautés de langue officielle. Ces dernières voient en lui une démarche de valorisation des deux langues officielles au sein d'une société canadienne changeante et en constante évolution. Il s'agit aussi pour elles du témoignage d'un gouvernement qui se veut encore plus accueillant et qui offre à l'ensemble de la population une qualité de vie et des chances égales de s'épanouir.

Malgré l'apathie initiale de certaines institutions et une coordination parfois boiteuse, le Plan d'action a, tout compte fait, réussi en grande partie son pari. Il a donné le nouvel élan tant souhaité à la politique des langues officielles et a contribué à faire contrepoids aux compressions budgétaires qui ont touché les communautés de langue officielle au cours des années qui ont précédé l'adoption du Plan d'action. Le Plan d'action s'est aussi avéré fort utile, ne serait-ce que parce qu'il donne l'occasion à de nombreuses institutions fédérales de se rassembler autour d'objectifs communs et de définir des mécanismes de reddition de comptes en matière de langues officielles.

Il est vrai que les répercussions tangibles du Plan d'action sur les communautés restent inconnues. Si les évaluations en cours produisent des données intéressantes et valides, elles saisissent en réalité les effets à court terme du Plan d'action et non les répercussions d'une initiative rendue à maturité.

Le commissaire aux langues officielles est d'avis que le gouvernement fédéral doit impérativement s'inspirer de l'esprit du Plan d'action, fondement important du Programme des langues officielles au pays. Le commissaire souhaite voir s'amorcer, dès cette année, une réflexion sur l'avenir des communautés de langue officielle et sur le rôle que jouera l'initiative qui succèdera au Plan d'action.

À l'occasion de cette réflexion, il conviendra certainement d'apporter des mises au point aux stratégies initiales et d'explorer de nouveaux axes d'intervention. La prochaine étape qui découlera du Plan d'action pourrait notamment inclure le domaine des arts et de la culture, des initiatives destinées à la jeunesse ainsi que de nouvelles mesures pour promouvoir la dualité linguistique dans la société canadienne et pour favoriser l'apprentissage des langues secondes. Les représentants des communautés en auront long à dire sur ces sujets, et il faudra tenir compte de leurs aspirations, particulièrement en ce qui concerne les nouvelles obligations énoncées dans la partie VII de la *Loi sur les langues officielles*. Par ailleurs, toutes les nouvelles initiatives devraient être accompagnées de mécanismes ciblant des objectifs précis et mobilisant les institutions et les communautés vers l'atteinte de résultats.

Recommandation 1

Le commissaire recommande que la ministre des Langues officielles, en collaboration avec les communautés, les provinces et les territoires, conçoive, au cours de la prochaine année, une initiative qui succédera au *Plan d'action pour les langues officielles* et qui consolidera les acquis. Durant le processus de conception, le gouvernement fédéral devra considérer attentivement l'élargissement de la portée du Plan d'action pour inclure, notamment, les domaines des arts et de la culture, des initiatives destinées aux jeunes et de nouvelles mesures visant la promotion de la dualité linguistique.

Le commissaire ne saurait non plus passer sous silence le renouvellement de deux importants protocoles d'entente. L'un d'entre eux lie le gouvernement du Canada et le Réseau de développement économique et d'employabilité (RDÉE) Canada, qui représente les communautés francophones en situation minoritaire. L'autre vise le gouvernement fédéral et la Table communautaire, un organisme porte-parole de la communauté anglophone du Québec. Ces deux ententes ont comme objectif principal de fournir un encadrement au leadership et à la gestion dans les domaines du développement économique communautaire et du développement des ressources humaines dans les communautés de langue officielle.

Langue de travail et langue de service

Le Plan d'action réserve des sommes importantes à l'augmentation du bilinguisme au sein de la fonction publique fédérale. Les trois grands secteurs d'activité sont : les mesures innovatrices pour favoriser l'utilisation des langues officielles dans les milieux de travail; le renforcement des capacités d'évaluation et de vérification par l'entremise du Centre d'excellence pour la fonction publique; et l'amélioration de la capacité bilingue de la fonction publique.

L'abolition du Fonds d'innovation en matière de langues officielles, dont il a été question précédemment, est une mesure qui a directement porté atteinte au Plan d'action. Doté à l'origine d'un budget de 14 millions de dollars versés sur 5 ans, ce fonds a été aboli plusieurs mois avant son terme.

Comme nous l'avons déjà dit, le Plan d'action pourrait aussi être touché indirectement. Par exemple, le budget de fonctionnement de l'Agence de gestion des ressources humaines de la fonction publique subira d'importantes réductions au cours des deux prochaines années. L'Agence ne reçoit plus que 3 millions de dollars annuellement pour remplir ses fonctions de surveillance et de vérification en matière de langues officielles. Cette somme paraît nettement insuffisante, compte tenu de l'ampleur de la tâche à accomplir.

En dépit des compressions, le commissaire note certaines avancées importantes au sein de l'Agence, notamment la création du Tableau de bord de gestion des langues officielles.

Le Plan d'action prévoyait aussi le versement de 36,1 millions de dollars sur 3 ans à partir de l'année financière 2003-2004 pour accroître l'offre de formation linguistique et la capacité bilingue des institutions. Lorsque cette initiative est arrivée à terme, en 2006-2007, l'École de la fonction publique du Canada a reçu un montant supplémentaire de 12,4 millions de dollars en vue de réduire les listes d'attente pour obtenir de la formation linguistique. Il n'est pas certain, toutefois, que cet objectif ait été atteint.

Autre fait important à noter : le gouvernement examine depuis 2005 la gestion de la formation linguistique au sein de la fonction publique. Depuis le 1er avril 2007, le nouveau modèle de gestion transfère la responsabilité de la formation linguistique aux ministères, sans toutefois leur fournir de nouvelles ressources. Dans ces circonstances, le commissaire se demande si les ministères ont la capacité de gérer et de financer la formation. L'École de la fonction publique du Canada a changé de rôle et agit maintenant comme une sorte de « courtier en formation linguistique » pour ce qui est de la formation à temps plein. L'École remplit cette fonction par l'entremise d'une offre à commandes permanente pour tous les ministères. Elle se charge aussi de créer les groupes, de former les professeurs et de s'assurer de la qualité de la formation. Elle continue à offrir de la formation linguistique aux personnes ayant des problèmes d'apprentissage. Bien qu'il revienne au gouvernement de déterminer les paramètres de gestion de la formation linguistique, le commissaire suivra le dossier de près et espère qu'il donnera des résultats positifs.

Le commissaire s'inquiète aussi du laxisme de l'Agence de gestion des ressources humaines de la fonction publique et de la Commission de la fonction publique en ce qui concerne les nombreux cas de non-conformité[21] qui indiquent que les ministères ne respectent pas toujours la politique de dotation

[21] La non-conformité survient lorsqu'un titulaire qui ne répond pas aux exigences linguistiques de son poste à la fin de la période initiale d'exemption de deux ans n'a pas obtenu de prolongation de cette période, n'a pas été muté à un poste pour lequel il possède toutes les qualifications et n'a pas obtenu d'exemption en vertu du *Décret d'exemption concernant les langues officielles dans la fonction publique*.

La période de démarrage a été longue dans ce domaine, mais certains organismes ont finalement pu obtenir des fonds. C'est notamment le cas de la Commission nationale des parents francophones qui a terminé la phase 2 du projet Partir en français. L'un des buts du projet : améliorer la capacité des organismes œuvrant dans le domaine de la petite enfance de faire rapport sur l'utilisation des subventions. De plus, durant l'année en cours, 2,8 millions de dollars ont été accordés à la réalisation d'un projet pilote visant à mettre en place, dans cinq communautés en situation minoritaire, des services d'intervention enrichie destinés aux enfants de trois ans.

Toutefois, un événement malheureux a touché l'ensemble des initiatives visant la petite enfance. Les ententes sur les garderies, conclues avec les provinces en 2005, ont été annulées en 2006, car le gouvernement actuel a privilégié le mécanisme de subventions directes aux parents. Or, les ententes initiales contenaient des dispositions linguistiques qui allaient faciliter la mise en place de garderies dans les communautés de langue officielle en situation minoritaire.

Le commissaire souhaite que voie le jour un mécanisme qui donnerait aux communautés en situation minoritaire l'accès à des services de garderie de qualité dans leur langue qui répondraient à leurs besoins.

Alphabétisation

L'alphabétisation est l'un des secteurs du Plan d'action où des progrès remarquables ont été accomplis durant les premières années. En 2005-2006, le Programme national d'alphabétisation aurait financé 30 projets communautaires dans tout le Canada.

Toutefois, les compressions budgétaires imposées par le gouvernement fédéral en septembre 2006 ont réduit le montant des subventions accordées aux organismes provinciaux et régionaux de lutte contre l'analphabétisme, ce qui a entraîné la dissolution de plusieurs d'entre eux. De son propre aveu, le gouvernement souhaite miser sur les organismes nationaux d'alphabétisation. Cependant, on se demande comment les visées du Plan d'action se concrétiseront sans le travail des organismes provinciaux et régionaux.

Développement économique et formation de la main-d'œuvre

Les initiatives dans le domaine du développement économique et de la formation de la main-d'œuvre relèvent d'Industrie Canada et de Ressources humaines et Développement social Canada.

Les renseignements fournis par Industrie Canada sur ses réalisations de l'année indiquent que les activités prévues se poursuivent. Il s'agit notamment d'activités visant à sensibiliser les conseillers économiques des sociétés d'aide au développement des collectivités (SADC) à la situation des communautés de langue officielle et à donner une plus grande visibilité aux services de consultation dans les communautés. Selon les critiques de certains organismes communautaires, le Ministère met surtout l'accent sur les programmes existants. Le Ministère n'aurait donc pas élaboré de stratégie d'ensemble pour promouvoir le développement économique des communautés de langue officielle. Toutefois, il a entrepris l'année dernière une recherche d'envergure sur la situation économique et le potentiel économique des communautés de langue officielle. Aux dires du Ministère, les résultats de cette recherche serviront à orienter sa contribution au Plan d'action. Il est à espérer que cette recherche permettra également à Industrie Canada de mieux cibler les initiatives visant les communautés de langue officielle. Finalement, trois groupes œuvrant dans l'industrie de la langue[20] ont poursuivi leurs activités grâce à des investissements totalisant environ 5,1 millions de dollars.

Le rôle de Ressources humaines et Développement social Canada consiste en particulier à organiser des stages pratiques en milieu de travail pour former les jeunes et à gérer le Fonds d'habilitation. L'offre de stages de formation continue d'augmenter, et le Ministère affirme avoir dépassé l'objectif de 800 stages prévus dans le Plan d'action. Un total de 1 144 stages auraient été offerts en 2005-2006, et auraient ainsi facilité la transition d'autant de jeunes vers le monde du travail.

L'injection de 12 millions de dollars par année dans le Fonds d'habilitation constitue, selon le Commissariat, une *mesure positive* puisqu'elle assure la stabilité financière des réseaux de développement économique et leur permet de planifier à long terme. Par ailleurs, le Fonds permet maintenant la création d'ententes de contribution pluriannuelles.

[20] Il s'agit du Réseau canadien de l'industrie de la langue, de l'Association de l'industrie de la langue et du Centre de recherche en technologies langagières.

Rappelons, par ailleurs, que le financement destiné à favoriser l'immigration dans les communautés francophones provient actuellement des budgets alloués à l'intégration de l'ensemble des immigrants. Comme le budget du Ministère a augmenté au printemps 2006, le commissaire espère que les initiatives dans le domaine de l'immigration francophone recevront leur juste part afin que l'on comble les nombreuses lacunes. Selon lui, il y aurait notamment lieu de réserver des fonds particuliers à l'immigration dans les communautés francophones.

Accès à la justice dans les deux langues officielles

En matière d'accès à la justice dans les deux langues officielles, le Plan d'action comporte trois volets principaux : la mise en œuvre de la *Loi sur les contraventions* dans les provinces, l'accès à la justice dans la langue des communautés en situation minoritaire et la réédiction des textes de loi dans leur langue.

Le commissaire constate que les activités du ministère de la Justice se sont poursuivies de façon satisfaisante vers l'atteinte des objectifs. Le Ministère affirme que le financement de ces diverses activités sera révisé en 2008, après l'évaluation sommative. Bien entendu, le commissaire espère voir les activités de ce ministère se poursuivre et il l'encourage à majorer le financement.

Éducation dans la langue de la minorité

La plus grande part du financement accordé dans le cadre du Plan d'action est allée au domaine de l'éducation. L'objectif consiste à augmenter les inscriptions dans les écoles des communautés de langue officielle afin d'atteindre, d'ici 2013, un taux d'inscription de 80 p. 100 des enfants admissibles[19].

Le financement est distribué selon les besoins des communautés. Il peut s'agir d'améliorer l'accès aux écoles des communautés de langue officielle, de rehausser la qualité des programmes scolaires, d'améliorer le perfectionnement professionnel des professeurs, de mettre au point des outils pédagogiques et des programmes de francisation, d'aménager des espaces communautaires liés à l'école, de favoriser le recrutement et la rétention.

Selon les données contenues dans le Plan d'action, le taux d'inscription des enfants admissibles dans les écoles de langue française en milieu minoritaire était de 68 p. 100 en 2001. Au Québec, le taux d'inscription des enfants admissibles dans les écoles de langue anglaise se situe déjà à 90 p. 100. Par conséquent, les mesures prises dans cette province visent plutôt l'amélioration des programmes et des conditions d'apprentissage. Cela dit, dans le domaine de l'éducation, l'ampleur des répercussions du Plan d'action ne sera pleinement connue que vers la fin de l'année, lorsque les provinces et Patrimoine canadien auront soumis un rapport d'évaluation portant sur l'ensemble du pays.

Enseignement des langues secondes

Le Plan d'action a aussi comme objectif de doubler la proportion de jeunes Canadiens bilingues âgés de 15 ans à 19 ans, c'est-à-dire de la faire passer de 24 p.100 à 50 p.100 d'ici 2013. Le financement sert à améliorer les programmes scolaires, à augmenter le nombre de professeurs qualifiés, à faciliter les échanges d'étudiants et à appuyer la recherche.

Certains organismes œuvrant dans le milieu de l'enseignement remettent en question la transparence des programmes de transfert en éducation et sont d'avis que l'injection de nouveaux fonds, bien que nécessaire, ne serait à elle seule pas suffisante pour renouveler l'intérêt que suscite l'apprentissage de l'autre langue officielle. Il faudrait une volonté politique plus forte ainsi qu'un plan d'ensemble national pour obtenir les résultats désirés. Comme c'est le cas dans le domaine de l'éducation dans la langue de la minorité, les provinces et Patrimoine canadien rendront compte, au cours de l'année, des progrès réalisés dans le domaine de l'enseignement des langues secondes.

Petite enfance

Sous le volet de l'éducation, le Plan d'action cherche aussi à favoriser la création de programmes destinés à la petite enfance, notamment des garderies et des maternelles dans les écoles de la communauté.

[19] Voir le *Plan d'action pour les langues officielles*.

fonction publique fédérale et renforcer la dualité linguistique au pays. L'année 2006-2007 a surtout été marquée par l'incertitude qui règne quant à son avenir et à la volonté réelle du gouvernement actuel de le maintenir.

L'engagement en dents de scie du gouvernement fédéral

Malgré l'engagement maintes fois répété du premier ministre et de la ministre des Langues officielles envers la dualité linguistique, le gouvernement a, dans les faits, directement porté atteinte au Plan d'action durant l'année en cours. En éliminant le Fonds d'innovation en matière de langues officielles, une composante essentielle du Plan d'action, le gouvernement a nui à l'atteinte des objectifs du Plan. Ce fonds, comme nous l'avons déjà mentionné, finançait des projets visant à améliorer la qualité des services dans la fonction publique. Ajoutons que les compressions budgétaires de septembre 2006 touchent aussi indirectement le Plan d'action. En effet, d'autres réductions, auxquelles on a procédé dans des ministères ou agences clés, ont notamment eu comme conséquence de réduire la capacité de ces institutions à mener à bien le Plan d'action.

Sommaire des activités et des résultats

Accès aux soins de santé dans la langue de la minorité

C'est sans doute dans le domaine de la santé que le Plan d'action a connu le plus de succès. D'ailleurs, les communautés francophones et anglophones en situation minoritaire se disent satisfaites des retombées du plan dans ce secteur.

Du côté francophone, les 17 réseaux régionaux[17] créés durant la première année du Plan d'action ont poursuivi leurs activités sur le terrain. Environ 70 projets ont abouti en 2006. Les réseaux ont consolidé leurs partenariats avec les provinces, et les perspectives sont très prometteuses. Du côté de la communauté anglo-québécoise, qui a plutôt misé sur la formation linguistique des professionnels de la santé et sur la rétention des professionnels en région, les résultats sont tout aussi encourageants.

Santé Canada s'affaire actuellement aux évaluations formatives et sommatives[18] des initiatives financées dans le cadre du Plan d'action. Les résultats de l'évaluation sommative, en particulier, serviront à établir les modalités du financement qui sera accordé de 2008 à 2011. Dans les communautés, le financement à long terme demeure une source d'inquiétude.

Le commissaire tient à souligner le travail de Santé Canada, et il espère vivement que le financement des réseaux se poursuivra au cours des prochaines années. Le travail de ces groupes est important, et les résultats qui en découleront se feront sans doute sentir plus concrètement dans quelques années.

Recrutement et rétention des immigrants dans les communautés francophones en situation minoritaire

Le *Plan d'action pour les langues officielles* a ouvert la voie à une série d'activités visant à favoriser l'arrivée de nouveaux immigrants au sein des communautés de langue officielle. L'objectif consiste à remédier au problème du nombre insuffisant d'immigrants francophones qui viennent s'établir dans les communautés francophones en situation minoritaire par rapport au poids démographique de ces communautés, un problème d'ailleurs soulevé dans les études du Commissariat.

Le ministère de la Citoyenneté et de l'Immigration peut être fier du travail qu'il a accompli ces dernières années. Parmi ses nombreuses activités, le Ministère a notamment lancé récemment un plan stratégique qui définit les objectifs, jusqu'en 2011, du Comité directeur Citoyenneté et Immigration Canada – Communautés francophones en situation minoritaire. Ce plan établit des cibles précises, par exemple d'attirer de 8 000 à 10 000 immigrants d'expression française au sein des communautés francophones hors Québec par année.

Malgré le bilan largement positif des dernières années, certains défis pointent à l'horizon. D'une part, l'incertitude plane quant au financement versé en vue de la mise en œuvre du Plan stratégique. De plus, l'avenir des initiatives spéciales en immigration francophone après la fin de la mise en œuvre du Plan d'action, en 2008, est incertain.

[17] Voir l'illustration du principe 2, page 36.

[18] Généralement effectuées à mi-parcours d'un programme, les évaluations formatives visent à déterminer rapidement les améliorations qu'il y a lieu d'apporter au programme. Pour leur part, les évaluations sommatives sont menées au terme du cycle de vie d'un programme afin d'établir si les résultats attendus ont été atteints et de planifier l'avenir du programme.

Vers une gestion plus intégrée des langues officielles



Introduction

Au Canada, le Programme des langues officielles constitue un vaste champ d'activités dont l'objectif est d'offrir à l'ensemble de la population des chances égales de s'épanouir dans la langue de son choix. Pour gérer ces activités et atteindre cet objectif, le gouvernement fédéral s'est donné, au fil des ans, bon nombre de structures et de moyens. Aujourd'hui, le Programme des langues officielles est assorti de ressources financières, de lignes de conduite ainsi que d'un ensemble de mesures qui régissent l'organisation, la planification, la coordination et la surveillance des activités. Ces dernières se réalisent grâce au travail de nombreuses institutions, qui vont du ministère le plus important jusqu'au plus petit secrétariat. Tout en contribuant à l'atteinte de l'objectif général du gouvernement, chaque institution remplit un mandat particulier et établit ses propres priorités.

On s'en doute, les choix que fait le gouvernement fédéral en matière de gestion du Programme des langues officielles comptent pour beaucoup dans la réalisation de la vision globale en matière de dualité linguistique canadienne. La mission du gouvernement consiste à obtenir un rendement optimal de tous les éléments qui concourent au même but, c'est-à-dire de faire progresser le pays vers l'égalité du français et de l'anglais.

Le présent chapitre traite de ces enjeux. En somme, il plaide pour une gestion plus uniforme des langues officielles au sein de la fonction publique fédérale. Il explore donc deux grands thèmes. En premier lieu, il propose le bilan de l'année en cours de la mise en œuvre du *Plan d'action pour les langues officielles* et il souligne, du même coup, l'importance que se poursuive cette vaste initiative gouvernementale. En deuxième lieu, il s'attarde à la gouvernance des langues officielles en soulevant des questions sur les mécanismes actuels de gestion et les changements récemment apportés à la gouvernance.

Plan d'action pour les langues officielles

La phase finale du Plan d'action

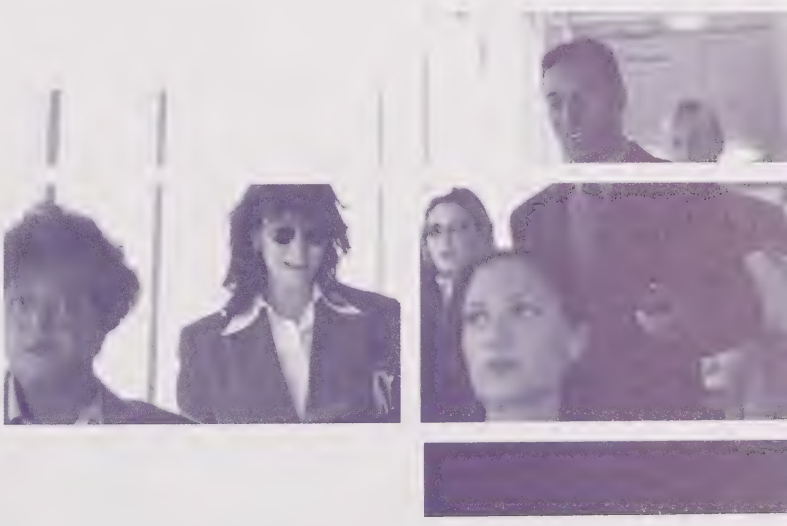
Le *Plan d'action pour les langues officielles* amorce ce printemps sa cinquième et dernière année de mise en œuvre. Lancé en mars 2003 et doté d'un budget initial de 750 millions de dollars, le Plan d'action vise trois objectifs principaux : favoriser la vitalité des communautés de langue officielle en situation minoritaire, accroître le bilinguisme au sein de la

CHAPITRE 2

VERS UNE GESTION PLUS INTÉGRÉE DES LANGUES OFFICIELLES

Conclusion

En somme, la volonté d'agir du nouveau gouvernement, si elle existe, ne s'est pas encore manifestée aussi clairement qu'on l'aurait souhaité. Le bilan du traitement que le gouvernement a réservé au Programme des langues officielles est plutôt mitigé, puisque les progrès dans le dossier n'ont pas été à la hauteur de la générosité des paroles. Une chose est certaine : l'annonce des compressions budgétaires de septembre 2006 a semé un sérieux doute dans l'esprit du commissaire quant à l'engagement véritable du gouvernement fédéral. Le gouvernement doit absolument se garder de porter une nouvelle fois atteinte au Programme des langues officielles lors de la prochaine ronde de compressions budgétaires prévue en 2007-2008.



au cours des derniers mois, cette institution a enfin commencé à donner suite à plusieurs recommandations faites dans le cadre d'enquêtes et d'une vérification.

Il est néanmoins triste de constater, 41 ans après l'adoption de la politique linguistique annoncée par Lester B. Pearson, 37 ans après l'adoption de la *Loi* et 25 ans après l'entrée en vigueur de la *Charte canadienne des droits et libertés*, qu'il faille un fort leader ou de la mauvaise presse pour faire bouger les choses. La valeur des langues officielles doit s'ancrer dans l'esprit collectif et dans la culture organisationnelle des institutions fédérales.

Comme le gouvernement fédéral, les provinces et les territoires ont une influence déterminante sur le développement des communautés de langue officielle et la promotion de la dualité linguistique. Voici quelques faits marquants qui se sont produits dans certaines provinces en 2006-2007.

- Grâce à l'habile direction de l'Office des affaires acadiennes de la Nouvelle-Écosse, appuyée par le Comité de coordination des services en français, la **mise en œuvre de la *Loi sur les services en français* en Nouvelle-Écosse** n'a cessé de progresser depuis sa promulgation en décembre 2004. Parmi les faits notables de l'année découlant de cette mise en œuvre, soulignons l'adoption, en décembre 2006, d'un règlement sur la prestation des services en français.
- L'année 2006 a aussi été marquée par le **20e anniversaire de la *Loi sur les services en français* de l'Ontario**. Le gouvernement ontarien a saisi l'occasion pour rappeler son appui aux communautés de langue française et pour célébrer l'apport social, culturel et économique de ces communautés à la province. Le Bureau des affaires francophones, en collaboration avec divers partenaires, dont des ministères provinciaux et des établissements d'enseignement, a organisé une série d'événements et d'activités à l'échelle provinciale. Le gouvernement a profité de cet anniversaire pour annoncer son intention de présenter un projet de loi visant à mettre sur pied un Bureau du commissaire aux services en français.
- À sa rencontre d'octobre 2006, la **Conférence ministérielle sur la francophonie canadienne** (CMFC) a rendu publics les résultats d'une consultation d'envergure qui soulèvent les principales difficultés auxquelles la francophonie canadienne est confrontée. Devant ces résultats, la CMFC a conclu que le renforcement de la francophonie canadienne passe par des actions ciblées auprès des jeunes et des immigrants. L'esprit d'ouverture de la francophonie à l'égard des francophiles et le rayonnement national et international figurent aussi parmi les facteurs de réussite. Le commissaire se réjouit du leadership et de la volonté des provinces de contribuer à l'épanouissement de la francophonie canadienne.
- De son côté, le gouvernement du Québec a adopté, en novembre 2006, **une nouvelle politique en matière de francophonie canadienne**. Cette politique est le résultat des discussions du Forum de la francophonie, qui a eu lieu à Québec en mai 2004 et où le ministre québécois des Affaires intergouvernementales et de la Francophonie canadienne a proclamé le début d'une nouvelle ère dans les relations entre le Québec et les francophones hors Québec. Les secteurs visés par la politique : la culture et les communications, l'éducation, le développement économique et la santé, la petite enfance, la jeunesse, l'immigration, la justice, le développement durable et les technologies de l'information. La nouvelle politique traduit le désir du gouvernement du Québec de jouer le rôle de chef de file du renforcement de la solidarité entre les francophones du pays.

Il convient aussi de rappeler, une fois de plus, la désuétude du *Règlement sur les langues officielles – communications avec le public et prestation des services*[15]. Dans son rapport annuel 2005-2006, la commissaire Adam a formellement recommandé au gouvernement d'entreprendre la révision du cadre réglementaire. Pour guider le gouvernement dans cette tâche, elle a formulé cinq principes directeurs. Malheureusement, la réaction du gouvernement n'a pas été à la hauteur des attentes. Le gouvernement aurait pourtant dû saisir l'occasion que lui a donnée le juge de la Cour fédérale dans l'affaire *Doucet*. Ce dernier a déclaré qu'une partie du *Règlement* était inconstitutionnelle en ce qui concerne son application aux services offerts par la Gendarmerie royale du Canada sur le tronçon de la route transcanadienne qui traverse la région d'Amherst, en Nouvelle-Écosse. En réponse au jugement, le gouvernement a publié un projet de modification du règlement dans la *Gazette du Canada* en octobre 2006. Comme il jugeait ce projet trop minimaliste, le commissaire a proposé des changements au Comité permanent des langues officielles du Sénat. En plus de signaler son appui aux modifications suggérées par le commissaire, le Comité a reconnu que le *Règlement* avait des lacunes. Le commissaire félicite le Comité sénatorial du travail accompli et entend revenir sur le sujet de la révision du cadre réglementaire dans un avenir rapproché.

Le minimalisme s'est aussi manifesté dans le domaine de la formation linguistique. Alors que certaines institutions appliquent la *Directive sur la formation linguistique et le maintien de l'acquis* de l'Agence de gestion des ressources humaines de la fonction publique du Canada de manière relativement satisfaisante, d'autres semblent piétiner, surtout en ce qui concerne l'accès à la formation offerte dans le cadre du développement de la carrière. Ainsi, bon nombre d'employés unilingues se plaignent du manque d'occasions et d'outils de formation nécessaires pour parfaire leurs connaissances linguistiques en vue d'accéder à des postes bilingues et de progresser dans leur carrière au sein de la fonction publique.

Incongruité

Au cours de l'année, le commissaire a constaté les ennuis de certaines institutions qui, cherchant à respecter l'esprit de la *Loi*, se sont vues, du moins temporairement, placées dans une situation d'incongruité.

À titre d'exemple, le commissaire a reçu des plaintes d'employés qui n'étaient pas supervisés dans la langue de leur choix, en dépit du fait qu'ils occupaient des postes bilingues dans des régions désignées bilingues. L'institution en cause a corrigé le tir en déterminant de nouveau les exigences linguistiques rattachées aux postes de cadre et en procédant au recrutement d'individus possédant les compétences linguistiques requises. En revanche, comme suite à cette mesure, des employés unilingues de la même institution ont déposé des plaintes dénonçant une violation de leurs droits en vertu d'une autre partie de la *Loi*[16]. Selon les plaintes déposées, ces employés prétendaient ne plus pouvoir postuler pour obtenir les emplois de cadres en question. Bien que ces plaintes se soient avérées sans fondement, l'institution s'est sentie coincée.

Le paradoxe du leadership

En matière de langues officielles, le progrès exige un leadership affirmé. Pour s'en convaincre, il suffit de considérer le cas de MERX, le service d'avis d'appels d'offres publiques sur Internet. La piètre qualité de la traduction vers le français des appels d'offres a souvent été dénoncée. Il aura fallu l'intervention des parlementaires et quelques articles de journaux acerbes qui dénoncent la situation pour faire avancer les choses. Les ministères responsables ont finalement mis en œuvre des mesures correctives en exigeant que toutes les demandes de soumissions soient revues par le Bureau de la traduction.

L'histoire démontre aussi qu'un individu peut faire toute la différence. Grâce au leadership du ministre des Travaux publics et des Services gouvernementaux du Canada exercé

[15] Notons qu'il s'agit du seul règlement adopté en vertu de la *Loi sur les langues officielles* et que son adoption remonte à 1992.

[16] Il s'agit de la partie VI (Participation des Canadiens d'expression française et d'expression anglaise).

Un exemple frappant de cette tendance : la pratique de certaines institutions d'établir les exigeances linguistiques de certains postes en fonction de la disponibilité du personnel bilingue dans la région, plutôt que des besoins réels du travail à accomplir. Cette pratique conduit souvent à des exigences linguistiques insuffisantes à la prestation d'un service adéquat dans les deux langues officielles.

D'autre part, l'analyse des plaintes déposées durant l'année révèle des interruptions prolongées de la prestation des services bilingues dans certains bureaux fédéraux. Dans ces cas, au lieu de chercher sérieusement à mettre en œuvre des solutions permanentes pour offrir des services au public dans les deux langues officielles, les institutions en cause se sont contentées de donner le numéro de téléphone d'un autre bureau.

Cette année, la Défense nationale, constatant l'échec de son approche universelle, a adopté un nouveau modèle selon lequel les besoins linguistiques ne sont plus établis en vertu des postes, mais plutôt en vertu des unités et des fonctions dans les Forces canadiennes. L'institution fédérale soutient que la rationalisation des ressources militaires bilingues lui permettra d'améliorer sa capacité opérationnelle et, par le fait même, de mieux se conformer à la *Loi*. Pour mettre en place son système, la Défense nationale a dû procéder à la révision de la désignation linguistique des unités et des fonctions militaires. Elle s'est donnée jusqu'en 2012 pour instituer les plus importantes priorités de son *Modèle de transformation du Programme des langues officielles de la Défense nationale*. Actuellement, trop peu de superviseurs militaires sont bilingues pour créer un milieu de travail propice à l'usage réel des deux langues officielles au sein des unités bilingues. Les enquêtes, études et vérifications du commissaire révèlent que, pendant une période d'environ 20 ans, le pourcentage de postes bilingues occupés par des militaires bilingues n'a fait que de maigres progrès, passant de 37 p. 100 à 47 p. 100 seulement.

Un dernier exemple : certaines institutions fédérales ont recours à des fournisseurs de services de l'externe. Souvent, ces tiers ne sont pas en mesure de respecter les clauses linguistiques de leur contrat parce que des membres de leur personnel n'ont pas les compétences linguistiques adéquates. Lorsque ces situations se présentent, rares sont les institutions qui mettent fin au contrat, un droit pourtant prévu par la clause linguistique. D'autres ne mettent pas en place des mécanismes de surveillance adéquats ou refusent d'outiller le tiers sous prétexte de ne pas s'immiscer dans ses affaires internes.

Il faut dire que certains règlements ou politiques d'organismes clés dans la mise en œuvre de la *Loi* peuvent contribuer, du moins en partie, à ce minimalisme. Le Commissariat a reçu plus d'une centaine de plaintes, au cours des années, sur l'absence du français ou de l'anglais dans la prestation de services généraux de certaines administrations aéroportuaires. Bien qu'elles reconnaissent leurs obligations envers le public voyageur (partie IV), ces administrations ne s'estiment pas assujetties à des exigences aussi contraignantes en ce qui concerne leurs services généraux (par exemple, leurs rapports annuels, les annonces qu'elles font paraître dans les journaux locaux pour s'approvisionner en services). La situation résulte du manque de clarté des politiques du Conseil du Trésor.



À titre d'exemple, la manière dont certaines plaintes sont formulées donne l'impression que certains membres des communautés de langue officielle s'attendent à ce que toute demande de financement d'un projet relatif aux langues soit acceptée, sous prétexte que l'institution visée a l'obligation de prendre des *mesures positives*. Pour leur part, les institutions sont plutôt d'avis que chaque demande de financement doit être évaluée dans le contexte global de leur mandat. Elles ont tendance à voir la notion de *mesure positive* comme une manière de concevoir des politiques ou d'offrir des programmes qu'elles auraient de toute façon fournis.

La différence de perspective entre certains membres des communautés de langue officielle et les institutions se manifeste aussi lors des processus de consultation. Au cours des derniers mois, le commissaire a observé l'émergence de quelques plaintes dites « préventives ». Il s'agit de cas où des individus ou des groupes, pressentant que le gouvernement adopterait une nouvelle mesure, adressent sans tarder une plainte au commissaire parce qu'ils n'ont pas encore été consultés à ce sujet. Dans ces situations, les institutions allèguent qu'il ne peut y avoir violation à la *Loi*, tant et aussi longtemps qu'une mesure n'a pas été prise officiellement.

Nous aborderons plus en détail l'état de la mise en œuvre des *mesures positives* au chapitre 3 et nous présenterons, au chapitre 4, les bulletins de rendement et les belles réussites de certaines institutions.

Observations sur la mise en œuvre des parties IV et V

Chaque année, le commissaire examine attentivement le rendement des institutions fédérales dans leur mise en œuvre des différentes parties de la *Loi*. Son analyse porte notamment sur la mise en œuvre de la partie IV (Communications avec le public et prestation des services) et de la partie V (Langue de travail).

La partie IV établit que « le public a, au Canada, le droit de communiquer avec les institutions fédérales et d'en recevoir les services » dans l'une ou l'autre des langues officielles. Elle vise avant tout à permettre aux Canadiens et aux Canadiennes d'exercer pleinement leurs droits constitutionnels de recevoir des services de qualité égale dans la langue officielle de leur choix, conformément à certaines règles établies.

Quant à elle, la partie V confirme que « le français et l'anglais sont les langues de travail des institutions fédérales ». Ainsi, chaque institution fédérale qui a des obligations en matière de langue de travail doit fournir à son personnel les outils et les conditions pour qu'il puisse exercer son travail dans la langue officielle de son choix. Il incombe aussi aux institutions de veiller à maintenir un milieu de travail propice à l'usage des deux langues officielles.

Il existe un lien étroit entre les parties IV et V. Notons qu'en créant un milieu de travail respectueux des deux langues officielles et en disposant d'effectifs bilingues, les institutions fédérales sont en mesure d'offrir les services dans les deux langues officielles au public et à leurs employés.

Ses activités d'assurance de la conformité à ces aspects de la *Loi* ont fait voir au commissaire trois tendances : le minimalisme, l'incongruité et le paradoxe du leadership.

Minimalisme

Certaines institutions font preuve de minimalisme dans leur communication avec le public et en matière de langue de travail. Ces institutions font ainsi fi de l'esprit et de la lettre de la *Loi* qui sont d'assurer le respect du français et de l'anglais, leur égalité de statut et l'égalité des droits et privilèges quant à leur usage dans les institutions fédérales. Au sein de ces institutions, on semble être plus soucieux de maintenir des commodités administratives et d'éviter les précédents que d'offrir des services adéquats au public ou aux employés des régions bilingues.

glissent dans leurs discours quelques vagues références à la notion de promotion de la dualité linguistique dans le contexte de la nouvelle partie VII. Dans leurs présentations aux institutions fédérales, Patrimoine canadien et Justice Canada effleurent à peine le sujet. Par ailleurs, plusieurs institutions et de nombreux gestionnaires perçoivent Patrimoine canadien comme l'unique maître d'œuvre de la promotion de la dualité linguistique. Bref, plus d'un an après l'adoption de la nouvelle partie VII, les choses sont loin d'être reluisantes. Nous reviendrons sur cette question au chapitre 3.

Compressions budgétaires

En septembre 2006, à la suite d'une revue de ses dépenses, le gouvernement fédéral a annoncé une série de compressions budgétaires. Il cherchait ainsi à réaliser des économies d'un milliard de dollars pendant les exercices 2006-2007 et 2007-2008. Parmi les organismes ou les programmes touchés, soulignons le Programme de contestation judiciaire, Condition féminine Canada et le Programme d'apprentissage, d'alphabétisation et d'acquisition des compétences essentielles pour les adultes.



Selon la centaine de personnes et de groupes qui ont porté plainte au Commissariat, certaines de ces mesures seraient contraires à l'esprit et à la lettre de la nouvelle partie VII.

L'abolition du financement du Programme de contestation judiciaire figure parmi les mesures qui continuent de susciter le plus d'inquiétude au sein des communautés. Le Programme est bien connu pour avoir permis à plusieurs groupes de faire valoir leurs droits devant les tribunaux provinciaux ou fédéraux. De nombreuses communautés de langue officielle jugent l'abolition du Programme inacceptable, particulièrement à la lumière des nouvelles obligations énoncés dans la partie VII de la *Loi*.

La Fédération des communautés francophones et acadienne (FCFA) du Canada a déposé une requête en Cour fédérale en vue de faire déclarer nulle et sans effet la décision de supprimer le financement du Programme de contestation judiciaire. La demande de la FCFA est appuyée par l'ensemble de ses membres et de nombreuses associations nationales qui représentent des groupes linguistiques et des communautés de langue officielle.

La FCFA estime que le gouvernement fédéral a cessé de financer le Programme de contestation judiciaire sans prendre suffisamment en compte l'incidence de la décision sur le développement et l'épanouissement des communautés de langue officielle en situation minoritaire et ses engagements envers les minorités linguistiques en vertu de la *Charte canadienne des droits et libertés* et de la *Loi*.

Le commissaire a entamé une enquête, qui se poursuit. Il a demandé un moratoire pour annuler l'abolition du financement du Programme de contestation judiciaire, mais en vain.

Nouveaux enjeux de conformité à la partie VII

L'analyse des plaintes reçues au cours de l'année révèle un fossé entre les attentes des communautés de langue officielle concernant la mise en œuvre des *mesures positives* et les impératifs en matière de prestation de programmes des institutions.

potentiellement litigieux et s'assurer que les politiques, les programmes, les initiatives et les documents gouvernementaux sont conformes à la *Loi* et à la Constitution.

Dès l'adoption de la nouvelle partie VII, Patrimoine canadien, Justice Canada et l'Agence de gestion des ressources humaines de la fonction publique du Canada ont mis sur pied un groupe de travail pour veiller à ce que les institutions fédérales soient au fait de leurs nouvelles obligations. Le groupe collabore entre autres à l'élaboration d'un guide de mise en œuvre de l'article 41 à l'intention des institutions[13].

Le commissaire constate aussi que Patrimoine canadien et Justice Canada ont fait des efforts appréciables pour sensibiliser les institutions fédérales à leurs obligations en vertu de la nouvelle partie VII. Dès l'adoption de la modification législative, en novembre 2005, ces ministères se sont mis à l'œuvre. Ils ont organisé une tournée de présentations et se sont adressés à plus de 45 institutions fédérales. L'auditoire visé : les champions des langues officielles, les ministères et les sociétés d'État, les coordonnateurs des langues officielles, les conseils fédéraux, les sous-ministres, les gestionnaires régionaux et les comités de gestion de certains organismes fédéraux. Dans l'ensemble, ces présentations ont été bien reçues et il est maintenant établi que l'ensemble des personnes concernées connaît l'existence des modifications de la partie VII.

En revanche, il semble que l'on n'ait pas toujours bien compris la notion de *mesures positives*. Les données recueillies par le Commissariat au cours de l'année indiquent que la conduite de bon nombre de fonctionnaires ne traduit toujours pas la volonté des parlementaires. Bien que certains ministères aient déjà mis sur pied des comités et des processus pour se pencher sur la question[14], le concept de *mesures positives* n'a de toute évidence pas été assimilé. De nombreux fonctionnaires cherchent encore à connaître l'incidence de la modification législative sur leur travail quotidien. C'est d'ailleurs au Commissariat aux langues officielles qu'ils s'adressent pour obtenir réponse à leurs questions.

Par ailleurs, un examen du contenu des présentations du ministère du Patrimoine canadien et de Justice Canada révèle un manque de concordance entre le message transmis aux institutions fédérales et l'esprit de la *Loi*. En particulier, Justice Canada tend à interpréter les modifications de manière restrictive, appelant surtout les institutions fédérales à la prudence. Ce ministère privilégie donc une formule défensive, plutôt que d'encourager les institutions à s'orienter vers des solutions créatives et novatrices pour s'adapter aux changements législatifs.

Sensibilisation des communautés

Le commissaire constate un certain scepticisme au sein des communautés de langue officielle, qui, somme toute, ne perçoivent pas de changements dans les actions et l'attitude gouvernementales depuis l'adoption des changements législatifs.

Le commissaire aurait souhaité plus d'empressement de la part de Patrimoine canadien en vue de sensibiliser les communautés au potentiel et à la signification des *mesures positives*. Coordonnateur de la mise en œuvre des engagements gouvernementaux, le Ministère n'a pas noué un véritable dialogue avec les communautés de langue officielle à ce sujet. Il aurait pourtant dû exercer un leadership en ce sens.

Comme premier pas vers la mise en œuvre de la partie VII, plusieurs communautés de langue officielle souhaiteraient que les institutions fédérales facilitent le dialogue et leur donnent l'occasion de communiquer leurs attentes.

Promotion de la dualité linguistique

Si plusieurs institutions fédérales comprennent difficilement leur obligation de favoriser l'épanouissement des communautés, elles peinent aussi à mettre en œuvre celle qui touche la promotion de la dualité linguistique. En fait, la promotion de la dualité linguistique a été largement passée sous silence au cours de l'année. De temps en temps, les élus

[13] Au moment d'aller sous presse, le guide n'était pas encore publié.

[14] Comme il est souligné à la page 55 du présent rapport, 13 des 16 institutions non désignées pour rendre compte au ministère du Patrimoine canadien en vertu de l'article 41 de la *Loi* ont maintenant nommé des coordonnateurs responsables de la partie VII ou formé un comité pour coordonner les efforts de l'institution en vue de s'acquitter de cette obligation.

langues officielles, le gouvernement fédéral n'a pas toujours su joindre le geste à la parole. L'incompréhension persiste au sein de l'administration fédérale quant à la portée des obligations gouvernementales découlant de la nouvelle partie VII. La plupart des institutions fédérales en sont encore à se demander comment donner forme à ces obligations dans leur sphère d'intervention respective. Or, pour prendre des *mesures positives* et s'engager véritablement dans le dialogue qui devrait en découler, les institutions fédérales doivent nécessairement maîtriser le concept. Par ailleurs, pour ce qui est de la mise en œuvre des parties IV (Communications avec le public et prestation des services) et V (Langue de travail), les résultats sont plutôt inégaux.

Le présent chapitre s'attarde à ces enjeux. Il aborde en premier lieu la mise en œuvre de la nouvelle partie VII (Promotion du français et de l'anglais) et poursuit par un survol de la mise en œuvre des parties IV et V.

Mise en œuvre de la partie VII

Pour la première fois depuis 1988, les parlementaires canadiens ont choisi, en novembre 2005, de bonifier la *Loi* en modifiant la partie VII. Les institutions fédérales ont désormais le devoir de prendre des *mesures positives* pour concrétiser l'engagement du gouvernement en matière de promotion de la dualité linguistique et de développement des communautés. Ce renforcement législatif ouvre ainsi la voie à une nouvelle ère en matière de langues officielles au pays.

En pratique, la partie VII vise avant tout à permettre aux communautés de langue officielle en situation minoritaire de profiter des mêmes avantages des politiques et des programmes fédéraux qu'en tire la communauté majoritaire. Elle a aussi pour objet de concrétiser, grâce à la promotion de la dualité linguistique, l'égalité de statut du français et de l'anglais au pays. Intitulée « Promotion du français et de l'anglais », elle engage le gouvernement fédéral de deux façons. D'abord, elle l'oblige à « favoriser l'épanouissement des minorités francophones et anglophones du Canada et à appuyer leur développement ». Ensuite, elle impose le devoir de « promouvoir la pleine reconnaissance et l'usage du français et de l'anglais dans la société canadienne ».

41(1) Le gouvernement fédéral s'engage à favoriser l'épanouissement des minorités francophones et anglophones du Canada et à appuyer leur développement, ainsi qu'à promouvoir la pleine reconnaissance et l'usage du français et de l'anglais dans la société canadienne.

41(2) Il incombe aux institutions fédérales de veiller à ce que soient prises des mesures positives pour mettre en œuvre cet engagement. Il demeure entendu que cette mise en œuvre se fait dans le respect des champs de compétence et des pouvoirs des provinces.

41(3) Le gouverneur en conseil peut, par règlement visant les institutions fédérales autres que le Sénat, la Chambre des communes, la bibliothèque du Parlement, le bureau du conseiller sénatorial en éthique et le commissariat à l'éthique, fixer les modalités d'exécution des obligations que la présente partie leur impose.

Sensibilisation des institutions fédérales

Patrimoine canadien et Justice Canada jouent des rôles clés dans la mise en œuvre de la partie VII. De son côté, Patrimoine canadien est notamment chargé de coordonner la mise en œuvre, par les institutions fédérales, des engagements du gouvernement énoncés dans la partie VII. Pour sa part, Justice Canada doit surveiller les dossiers

Survol de la mise en œuvre de la *Loi sur les langues officielles*



Introduction

La *Loi sur les langues officielles* (la *Loi*) représente, pour le Canada, l'instrument déterminant du passage d'un laisser-aller en matière linguistique à une politique axée sur des valeurs d'égalité, d'épanouissement culturel et d'engagement envers les communautés de langue officielle en situation minoritaire. Elle constitue aujourd'hui le moteur de la mise en application des droits linguistiques conférés par la *Loi constitutionnelle de 1867* et la *Charte canadienne des droits et libertés*. Si l'égalité linguistique est, en quelque sorte, l'affaire de tous et de toutes, il reste que le gouvernement fédéral en est le maître d'œuvre officiel.

Cette année, le nouveau commissaire aux langues officielles a choisi de consacrer le premier chapitre de son rapport à un survol de la mise en œuvre de la *Loi sur les langues officielles*. Il a notamment analysé les actions des ministères ayant un rôle clé dans la mise en œuvre de la *Loi*. Il a aussi considéré la mise en œuvre du *Plan d'action pour les langues officielles*. Une revue des bulletins de rendement a permis au commissaire d'évaluer le travail de trente-sept institutions fédérales. Il s'est aussi inspiré d'une analyse des plaintes reçues et des vérifications effectuées au cours des derniers mois.

Qu'en est-il au juste de la mise en œuvre de la *Loi* au cours de la dernière année? D'abord, pour replacer les faits en contexte, soulignons l'arrivée au pouvoir d'un nouveau gouvernement au cours de l'année. Le premier ministre nouvellement élu a fait figure d'exemple en utilisant couramment le français et en rappelant fréquemment l'importance de cette langue dans l'histoire de l'État canadien. De plus, comme la ministre des Langues officielles l'a proclamé haut et fort, le gouvernement entend soutenir la mise en œuvre de la *Loi*. « J'aimerais également évoquer l'engagement personnel et entier du premier ministre lui-même à l'endroit des langues officielles, et particulièrement de la langue française, qu'il utilise fréquemment. Ainsi, l'appui du gouvernement à la dualité linguistique en tant que fondement de la société canadienne demeure sans équivoque », a-t-elle déclaré[12].

Malgré cela, le commissaire dresse un bilan mitigé de la situation des langues officielles. S'il peut se féliciter d'avoir adopté un discours favorable à la promotion des

[12] Comparution de l'honorable Josée Verner, ministre des Langues officielles, devant le Comité permanent des langues officielles de la Chambre des communes, le 8 juin 2006.

CHAPITRE 1

SURVOL DE LA MISE EN ŒUVRE DE LA *LOI SUR LES LANGUES OFFICIELLES*

français et en anglais. Par ailleurs, au nom de l'efficacité, le gouvernement transfère ses bureaux régionaux du Nouveau-Brunswick à la Nouvelle-Écosse (ou, si l'on préfère, d'une région bilingue à une région unilingue), ce qui réduit à néant les droits en matière de langue de travail et rend beaucoup plus difficile la prestation des services dans les deux langues. On semble toujours facilement oublier la dimension des langues officielles, surtout lorsqu'il est question de langue de service et de communications, et encore plus lorsqu'il s'agit de langue de travail. Le gouvernement compte également vendre des immeubles de la région de la capitale nationale; initiative qui exonérerait les nouveaux propriétaires de toutes obligations de fournir des services dans les deux langues. Dans le même ordre d'idées, on apprend que le Musée du portrait du Canada pourrait s'installer à Calgary. Par ailleurs, le gouvernement fédéral a accordé le statut de musée national au Musée canadien des droits de la personne de Winnipeg. Je me demande si ces institutions nationales seront en mesure de fournir des services dans les deux langues et je m'inquiète franchement de cet apparent manque de considération envers ces aspects fondamentaux de nos institutions culturelles. Dans tous ces cas, la dualité linguistique semble être un phénomène auquel on réfléchit après coup, plutôt qu'un pilier essentiel de la mission des institutions fédérales. Cette perception comporte un dangereux risque de dérive et de régression.

Des défis considérables nous attendent. À court terme, je suis résolu à assurer la bonne application des modifications apportées à la *Loi*. Je veillerai à créer un esprit de collaboration constructive entre, d'une part, les ministères et agences du gouvernement et, d'autre part, les communautés de langue officielle pour mettre en œuvre les mesures positives qui peuvent et doivent être prises pour favoriser l'épanouissement des communautés. À plus long terme, j'ai l'intention de suivre de près la préparation des Jeux Olympiques de 2010 à Vancouver pour assurer que leur déroulement ainsi que leur diffusion traduiront convenablement la dualité linguistique canadienne.

Des changements rapides se produisent au Canada sur les plans démographique, économique, social et culturel. La génération de l'après-guerre qui a façonné l'environnement dans lequel nous vivons a atteint l'âge de la retraite. Le renouvellement de la population ne va pas sans d'immenses défis. Attirés par notre réputation internationale de tolérance, d'ouverture d'esprit et de générosité, des centaines de milliers de nouveaux arrivants affluent chaque année au Canada. De nouvelles technologies transforment nos moyens de communication, et les cultures évoluent elles-mêmes au contact de ces technologies.

La langue joue un rôle central dans cette évolution. Je veillerai à ce que ces changements épousent la réalité des langues officielles du Canada, j'en ferai une obligation de tous les jours. Je m'emploierai sans relâche à perpétuer l'esprit et la lettre de la *Loi sur les langues officielles* dans la population canadienne. Le succès du Canada dépend du succès de sa politique linguistique. Je ne ménagerai aucun effort au cours des sept prochaines années pour contribuer à ce succès.



Leur enseignement tient compte du fait que tous les projets de loi fédéraux sont rédigés dans les deux langues. Malheureusement, les avocats n'apprennent trop souvent qu'une moitié des lois : la moitié française ou la moitié anglaise.

Dans certaines écoles de journalisme, on fait parfois allusion au bien-fondé de connaître les deux langues officielles, mais un grand nombre, voire la majorité, des diplômés en journalisme canadiens sont incapables d'analyser les discours que les politiciens francophones adressent à leurs électeurs. En conséquence, de très nombreux journalistes de la Tribune de la presse parlementaire comptent sur les services de traduction simultanée pour s'assurer que le premier ministre, ou tout autre politicien, dit bien la même chose en français et en anglais.

Les disparités sillonnent la société canadienne comme des ravins qui divisent les Canadiens et leurs institutions publiques. J'espère contribuer à jeter des ponts entre les communautés minoritaires et majoritaires, entre les communautés minoritaires et le gouvernement et, dans certains cas, entre les communautés minoritaires elles-mêmes.

Cela dit, qu'en est-il de ma première évaluation environnementale de l'écologie des langues au Canada?

Des signes positifs ressortent de mon bilan. En novembre 2005, tous les partis, à l'exception du Bloc Québécois, ont voté pour une modification à la *Loi sur les langues officielles* qui contraint de manière juridique le gouvernement à prendre des « mesures positives » pour favoriser la vitalité des communautés francophones et anglophones en situation minoritaire et pour appuyer leur développement. Au printemps 2006, à l'issue de l'élection d'un nouveau gouvernement conservateur à la tête du pays, la ministre Verner a réaffirmé l'appui de son gouvernement aux nouvelles dispositions de la *Loi*. Plusieurs ministères gouvernementaux se préparent à répondre aux nouvelles exigences de la *Loi*.

Le premier ministre Stephen Harper observe une ligne de conduite qui témoigne de son respect exemplaire des deux langues officielles lors de toutes ses déclarations publiques au Canada et à l'étranger, qu'il s'adresse à la population du sud de l'Ontario, à des dirigeants étrangers ou aux membres du G8. Il fait ainsi figure de modèle dont pourraient s'inspirer d'autres personnalités publiques.

J'ai aussi décelé de mauvais signes qui nous laissent croire que certains membres du gouvernement n'attachent pas autant d'importance aux deux langues officielles que le premier ministre. Dans les débats qui ont entouré le renouvellement de la fonction publique et le recrutement de nouveaux employés pour remplacer les hauts fonctionnaires qui prendront leur retraite, on n'a presque pas évoqué la place qu'occupe la connaissance des langues officielles dans l'exercice du leadership. Le Secrétariat des langues officielles est passé du Bureau du Conseil privé au ministère du Patrimoine canadien, ce qui laisse croire qu'il a aujourd'hui moins d'importance, et l'École de la fonction publique du Canada n'est plus responsable d'offrir la formation linguistique.

Le 25 septembre, le ministre des Finances et le président du Conseil du Trésor ont annoncé une série de compressions qui touchent directement les langues officielles, notamment l'élimination du Programme de contestation judiciaire et du Fonds d'innovation en matière de langues officielles, qui finançait les nouvelles initiatives pour encourager l'usage du français et de l'anglais dans la fonction publique.

Tout cela s'est produit avant que j'entre en fonction, mais l'ancienne commissaire avait vu en ces compressions des signes de recul. La pile de 40 plaintes qui m'attendait à mon arrivée, le 17 octobre, en compte plus de 100 aujourd'hui. Sans vouloir compromettre l'enquête en cours sur ces plaintes, je dois avouer qu'il m'est difficile de concilier les propos de la ministre Verner tenus au printemps et les mesures que le gouvernement a adoptées quelques mois plus tard. Il faut toutefois mentionner l'annonce, lors du dépôt du dernier budget fédéral, d'un financement supplémentaire de 30 millions de dollars qui devrait contribuer directement à l'épanouissement des communautés de langue officielle. Il s'agit d'une bonne nouvelle, mais on ne connait encore peu de détails sur le sujet.

D'autres tendances me troublent. J'ai déjà parlé de mes inquiétudes profondes quant à la diffusion des Jeux Olympiques de 2010 qui ne sera pas de même importance en

Par ailleurs, l'association Canadian Parents for French signale que de nombreux conseillers pédagogiques recommandent aux adolescents d'abandonner les cours de français sous prétexte qu'ils ne leur fournissent aucun avantage particulier pour être admis à l'université. Comme les adolescents de 14 ans prennent des décisions rationnelles, pragmatiques et conformes à leur meilleur intérêt, nous assistons à une chute spectaculaire des inscriptions aux programmes de français. Depuis que de nombreuses universités anglophones canadiennes ne comptent plus la connaissance d'une langue seconde comme condition d'admission, les élèves sont moins motivés à poursuivre leur apprentissage du français. Ils récoltent même un avantage à abandonner leur programme d'immersion : ils sont à peu près certains d'obtenir des notes plus élevées à un cours de français moins exigeant et peuvent ainsi se consacrer davantage aux autres matières du cours postsecondaire ou du programme de formation qu'ils choisissent.

Il est absurde de placer le sort du bilinguisme au Canada entre les mains d'adolescents de 14 ans. Le gouvernement fédéral s'est engagé à doubler, d'ici 2013, la proportion des francophones et des anglophones bilingues âgés de 15 ans à 19 ans, qui passerait ainsi de 24 p. 100 à 50 p. 100. C'était l'un des principaux engagements énoncés dans le *Plan d'action pour les langues officielles* de 2003. L'honorable Josée Verner, ministre des Langues officielles, s'est d'ailleurs engagée à garder en place les ressources nécessaires pour atteindre cet objectif. En effet, elle a déclaré au Comité permanent des langues officielles de la Chambre des communes, en juin 2006, que son gouvernement n'investirait pas en deçà de ce qui était prévu dans le Plan d'action.

Pour atteindre cet objectif, il faut réunir certaines conditions. Les provinces et les commissions scolaires doivent être redevables de l'utilisation des fonds qu'elles reçoivent du Programme des langues officielles dans l'enseignement. Ces fonds proviennent du gouvernement fédéral, qui les transfère aux provinces pour contribuer à l'enseignement des langues secondes. Des incitatifs deviennent nécessaires pour favoriser la rétention des élèves dans les programmes d'enseignement du français, qu'il s'agisse de programmes d'immersion, de cours intensifs ou de cours de base. De leur côté, les universités canadiennes doivent considérer le français et l'anglais comme des langues canadiennes, et non comme des langues étrangères, et fournir aux étudiants les moyens d'apprendre la deuxième langue officielle ou d'améliorer leur connaissance au moyen de cours traditionnels, d'emplois d'été ou de programmes d'échanges. Par exemple, les étudiants pourraient passer la troisième de leurs quatre années d'études dans un établissement universitaire de l'autre langue officielle. De nombreux étudiants me disent qu'ils craignent d'oublier les notions de français apprises à l'école secondaire et qu'ils cherchent un emploi ou un programme d'été pour mettre en pratique leurs compétences. Ces programmes devraient être connus de tous et facilement accessibles.

Les programmes de formation professionnelle devraient faire valoir l'importance cruciale de la maîtrise des langues officielles au Canada. Or, même les cours d'administration publique qui préparent, du moins en théorie, les étudiants à des carrières dans les plus hautes sphères de la fonction publique, négligent les compétences linguistiques. Comment un étudiant peut-il aspirer à faire partie de la haute direction de la fonction publique canadienne s'il est incapable de comprendre la langue de l'autre communauté de langue officielle? Que fera-t-il sans la possibilité de communiquer avec les quatre millions de francophones unilingues ou les vingt millions d'anglophones unilingues? Dans une fonction publique où les employés ont le droit de travailler dans la langue officielle de leur choix, la maîtrise des deux langues constitue indéniablement une composante du leadership. Malgré tout, on relègue souvent cette nécessité au rang de vagues projets, comme celui de perdre quelques kilos ou de lire *Guerre et paix*. Des projets certes vertueux, mais que l'on remet à plus tard ou retarde indéfiniment.

Certaines écoles de droit canadiennes ont le mérite de reconnaître l'importance du bijuridisme canadien et de se pencher sur les interactions cruciales entre la *common law* et le Code civil, notamment en ce qui touche la *Charte*.

Toutefois, le droit à l'instruction se définit de manière étroite comme celui de la minorité de recevoir une éducation dans sa langue, ce droit constitutionnel qu'on leur a honteusement refusé au siècle dernier et qui a été depuis rétabli. Ce qui reste encore à définir, c'est le droit d'apprendre une langue seconde.

Même si l'appui de la population au bilinguisme demeure élevé, le soutien du gouvernement à l'enseignement des langues secondes, en particulier à l'enseignement du français, s'effrite dans certaines régions du pays. Les études montrent que les compressions draconiennes dans le Programme des langues officielles dans l'enseignement du gouvernement fédéral ainsi que l'affaiblissement de l'appui de certains gouvernements provinciaux à l'enseignement du français ont eu des conséquences, et ce, en dépit des investissements accordés dans le cadre du *Plan d'action pour les langues officielles*. Scott Kissau, de l'Université de Windsor, parle de la dévalorisation du statut de l'enseignement du français au Canada[11].

Il est pourtant essentiel que des Canadiens maîtrisent une deuxième langue officielle si l'on veut que la notion de « droit d'utiliser » ait une quelconque portée. Si le personnel médical québécois ne parle pas anglais, les anglophones du Québec ne recevront pas les services de santé auxquels ils ont droit, qu'il s'agisse de patients de l'Hôpital Sainte-Anne de Bellevue (qui relève du ministère des Anciens combattants) ou de collectivités des Premières Nations du Nord québécois (où la prestation de soins de santé relève du gouvernement fédéral). Si le personnel d'Air Canada ne parle pas français, les passagers francophones n'obtiendront pas les services auxquels ils ont droit. Si les fonctionnaires des régions bilingues ne parlent pas couramment le français et l'anglais, le droit de travailler dans la langue officielle de son choix perd son sens.

Les fonctionnaires apprennent à maîtriser les deux langues officielles pour quatre raisons : servir la population qui a le droit de recevoir des services en français ou en anglais, servir les ministres qui peuvent choisir d'être informés dans la langue officielle de leur choix, diriger des employés qui ont le droit de travailler en français ou en anglais et, surtout, mieux comprendre le pays où ils vivent. Pourtant, les exigences linguistiques en vigueur dans la fonction publique sont trop souvent perçues comme des obligations plutôt que comme des possibilités. On les voit comme des lacunes à combler et non comme des atouts à acquérir, comme des obstacles à franchir au lieu d'outils de communication. Un haut fonctionnaire m'a raconté un jour que, après avoir accédé au niveau C (niveau de compétence linguistique le plus élevé requis des cadres de direction), l'un de ses collègues se réjouissait de ne plus avoir à parler français!

Pour participer pleinement à la fonction publique, adhérer à ses valeurs et développer ses compétences, on doit envisager la maîtrise des deux langues officielles sous l'angle du leadership, du respect et de la communication. Il faut voir la maîtrise d'une langue seconde comme un geste d'ouverture et d'accueil et non comme une affaire de règlements, de contraintes et d'examens. Car comment peut-on exercer un leadership sans comprendre les gens qu'on dirige? Comment peut-on respecter un employé si on ne peut pas lui parler dans sa langue? Comment respecter le public sans respecter ses droits linguistiques? Comment respecter les représentants élus si on ne peut pas communiquer avec eux dans la langue officielle de leur choix? Tout est question de respect.

Il est aujourd'hui indispensable que les dirigeants politiques et les cadres qui veulent accéder aux paliers supérieurs des Forces canadiennes ou de la fonction publique maîtrisent les deux langues officielles. Malgré cela, le financement des programmes d'immersion demeure restreint : le nombre d'élèves inscrits aux cours d'immersion, qui s'établit à environ 300 000, n'a pas changé depuis 10 ans, les places sont octroyées au hasard et de nombreux conseils scolaires hésitent à répondre à la demande en programmes d'immersion. Nous traversons une pénurie d'enseignants de langue française. En somme, un déséquilibre règne entre l'offre et la demande. Cette situation semble absurde : aucun conseil scolaire n'oserait dire aux parents qu'elle n'a pas les moyens d'offrir un enseignement de qualité en géométrie ou en trigonométrie. « Parité avec l'algèbre! » Voilà le slogan que devraient scander tous les parents qui exigent un enseignement en français de qualité pour leurs enfants.

[11] Scott Kissau, « The Depreciated Status of FSL Instruction in Canada », *Canadian Journal of Educational Administration and Policy*, n° 44, 1er août 2005.

complémentaires et non antagonistes. Michaëlle Jean et Adrienne Clarkson sont toutes deux arrivées au Canada lorsqu'elles étaient enfants (l'une d'Haïti et l'autre de Hong Kong). Toutes deux se sont d'abord intégrées à une communauté linguistique, avant de décider que, pour avoir de véritables échanges avec les Canadiens, elles devaient non seulement connaître les deux langues officielles, mais les parler avec éloquence.

J'ai également établi des contacts avec la Welsh Language Board, l'office de la langue galloise, à Cardiff; j'ai rencontré mon homologue irlandais du Commissariat aux langues officielles d'Irlande à Galway et j'ai pris part à une conférence sur les politiques linguistiques à Belfast. J'ai été invité à Helsinki à l'occasion d'une conférence organisée par le Parlement finnois pour célébrer le 100e anniversaire de sa création et j'ai rencontré des représentants du gouvernement belge et des délégués de l'Union européenne à Bruxelles. Ces rencontres m'ont révélé que la législation linguistique du Canada et le Commissariat aux langues officielles font figure de modèles dans la communauté internationale et que de nombreux pays suivent notre évolution de très près.

Mes visites m'ont confirmé que la mondialisation et les avancées technologiques ont eu un effet inattendu sur la langue, la culture et l'identité. Si les changements de la fin du XXe siècle et du début du XXIe siècle ont fait de l'anglais la langue dominante des affaires et des communications, ils ont aussi renforcé la volonté des communautés linguistiques et culturelles en situation minoritaire de se développer et de s'épanouir. Au pays de Galles, j'ai appris que le regain du gallois avait amené Microsoft à adapter son logiciel aux besoins de quelque 600 000 gallophones. En Irlande, j'ai entendu le commissaire aux langues officielles évoquer l'exemple canadien pour faire avancer l'usage du gaélique, que l'Union européenne reconnaît désormais comme langue officielle. À Belfast, j'ai visité une école de langue irlandaise qui s'impose comme l'une des meilleures de l'Irlande du Nord.

J'ai entrepris mon mandat convaincu qu'il fallait envisager les langues au Canada par l'entremise d'une métaphore de l'écologie. Comme les écosystèmes, qui se caractérisent par leurs besoins particuliers en eau, en lumière et en température, les groupes linguistiques nécessitent certains éléments pour s'épanouir. Ces éléments sont, entre autres, l'éducation, les soins de santé ainsi que les ressources culturelles et économiques. Beaucoup de ces éléments ont d'ailleurs été au cœur des débats nationaux sur la langue des 40 dernières années. J'ai traversé la Saskatchewan en écoutant des émissions de Radio-Canada. J'ai visité une école francophone de Vancouver fréquentée par des élèves de 30 langues maternelles différentes. Je suis allé au Salon du livre du Grand Sudbury. J'ai vu des élèves de programmes d'immersion des quatre coins du Canada se retrouver à Ottawa et à Montréal pour se livrer à des débats animés en français. Rien de tout cela n'aurait pu se produire dans les années 1960. La conjugaison de conditions essentielles nous a permis de forger une politique linguistique qui peut fonctionner.

Cependant, d'énormes lacunes demeurent. Dans bien des cas, des éléments disparates, agencés sans cohésion, amènent le système à connaître des ratés. Les liens essentiels à un écosystème sain font défaut, ce qui suscite un sentiment de frustration et laisse une impression générale de gaspillage.

Le droit à l'instruction dans l'une ou l'autre des langues officielles constitue l'un des piliers de la politique linguistique canadienne. L'article 23 de la *Charte canadienne des droits et libertés* établit qui a le droit de fréquenter une école de la minorité linguistique. Une suite de décisions judiciaires ont étoffé ce droit en accordant aux parents un droit de gestion et de contrôle sur les écoles et les programmes[8], en assurant que les parents aient un accès égal aux écoles[9], et en statuant que les résidents anglophones québécois qui ont fréquenté des écoles d'immersion à l'extérieur du Québec ont le droit d'envoyer leurs enfants dans des écoles de langue anglaise au Québec[10].

[8] Voir Michael D. Behiels, *Canada's Francophone Minority Communities: Constitutional Renewal and the Winning of School Governance*, Montréal, Presses universitaires McGill-Queen's, 2005.

[9] « Aux termes de l'art. 23, l'égalité réelle exige que les minorités de langue officielle soient traitées différemment, si nécessaire, suivant leur situation et leurs besoins particuliers, afin de leur assurer un niveau d'éducation équivalent à celui de la majorité de langue officielle. En raison des situations différentes dans lesquelles se trouvent diverses écoles et des exigences de l'enseignement dans la langue de la minorité, il peut n'être ni pratique ni souhaitable de fournir le même système d'enseignement à la minorité et à la majorité. Mettre l'accent sur le droit individuel à l'instruction au détriment des droits linguistiques et culturels de la communauté minoritaire restreint dans les faits les droits collectifs de la communauté minoritaire. En outre, l'école est l'institution la plus importante pour la survie de la minorité linguistique officielle, qui est elle-même un véritable bénéficiaire en vertu de l'art. 23; on n'a pas accordé une importance suffisante à ce facteur. » *Arsenault-Cameron* c. *Île-du-Prince-Édouard*, [2000] 1 R.C.S. 3.

[10] *Solski (Tuteur de)* c. *Québec (Procureur général)*, [2005] 1 R.C.S. 201.

Parallèlement, la culture anglophone continue de fleurir au Québec. La génération extraordinaire de F. R. Scott, A. M. Klein, Irving Layton, Mordecai Richler et Leonard Cohen a disparu ou s'est exilée, mais celle qui a pris sa relève s'illustre tout autant. On n'a qu'à penser à Rawi Hage, artiste visuel et conservateur dont le roman *DeNiro's Game* a récolté une nomination au prix littéraire Giller; à William Weintraub, ami et contemporain de Richler; aux romanciers de grande renommée Neil Bissoondath et Trevor Ferguson; aux auteures de romans populaires Louise Penney et Kathy Reichs ou encore au romancier, essayiste et critique littéraire Joel Yanofsky. Peu à peu, la culture anglophone au Québec gagne la reconnaissance officielle de la majorité linguistique. C'est ainsi que l'essayiste et poète David Solway a obtenu le Grand Prix du livre de Montréal et que Mavis Gallant a été la première parmi les écrivains anglophones québécois à recevoir le prix Athanase-David. Le festival littéraire Metropolis Bleu de Montréal est en voie de devenir l'un des grands carrefours de la diversité culturelle. Le rayonnement international de groupes comme Arcade Fire et The Dears, l'influence musicale persistante des sœurs McGarrigle (dont l'une a des enfants, Rufus et Martha Wainwright, qui poursuivent des carrières musicales à l'étranger), ainsi que le succès d'événements culturels comme Pop Montréal et de groupes émergents comme Wolf Parade, The Besnard Lakes et Think About Life, témoignent avec force de la vitalité et de l'originalité de la culture populaire anglophone au Québec.

Tandis que, sur la scène internationale, s'illustrent des Québécois comme le dramaturge et romancier Michel Tremblay, l'homme de théâtre et de cinéma Robert Lepage et le réalisateur Denys Arcand, nous oublions trop souvent que la culture francophone s'épanouit aussi aux quatre coins du pays. Il suffit de penser à l'Acadienne Marie-Jo Thério, dont la carrière va bon train au Canada comme en Europe; au Manitobain de renommée internationale Étienne Gaboury, dont les plus de trois cent réalisations architecturales se dressent au Canada et à l'étranger; et au Saskatchewanais Joe Fafard, l'un des plus illustres artistes canadiens, qui vit et travaille aujourd'hui à Regina. Leurs succès ont ouvert la voie aux artistes émergents dont font partie Corneille, Stefie Shock et Fredric Gary Comeau. Les artistes de la chanson ont accès à un public de plus en plus large, grâce notamment à un vaste réseau de festivals qui sillonne le pays. Mis sur pied pour célébrer l'époque de la traite des fourrures et le patrimoine francophone, le Festival du voyageur est devenu l'un des festivals d'hiver les plus importants au Canada. Le Festival international du cinéma francophone en Acadie présente des films du monde entier et le Festival franco-ontarien prépare sa 32e édition. Ces événements offrent une vitrine à la culture francophone, mais ils suscitent aussi la participation du public non francophone. Ils constituent donc la preuve tangible de la porosité des frontières entre les cultures francophone et anglophone, et du fait que la culture francophone touche toute la population canadienne.

Depuis ma nomination au poste de commissaire, le 17 octobre 2006, j'ai eu de nombreuses occasions de constater *de visu* cette vitalité culturelle. Je me suis rendu dans plusieurs villes canadiennes, notamment à Vancouver, Saskatoon, Regina, Toronto, Waterloo, Sudbury, Montréal, Moncton, Halifax et Charlottetown. J'ai rencontré des représentants de communautés de langue officielle en situation minoritaire, j'ai visité des écoles et j'ai discuté avec des administrateurs et des professeurs d'universités, ainsi qu'avec des fonctionnaires des gouvernements fédéral et provinciaux. Partout, j'ai été frappé par la variété, la diversité et la vitalité des communautés de langue officielle du Canada. La diversité culturelle est un phénomène canadien universel qui éclot dans les communautés de langue officielle à peu près de la même manière que dans les groupes majoritaires.

L'un des changements fondamentaux qui se sont produits dans le paysage linguistique est le fait que les communautés francophone et anglophone accueillent aujourd'hui toutes deux de nouveaux arrivants, ce qui n'a pas toujours été le cas. Dans bien des cas, les nouveaux arrivants prennent plus rapidement conscience du rôle de la dualité linguistique dans l'identité canadienne que les Canadiennes et Canadiens de souche. Notre gouverneure générale actuelle et sa prédécesseure nous offrent des preuves vivantes que la diversité culturelle et la dualité linguistique sont

francophones et les anglophones du Canada. En 1962, les députés créditistes, dont beaucoup ne parlent pas anglais, se plaignent que l'anglais prédomine à ce point au Parlement du Canada : les ordres du jour sont rédigés en anglais, les règles de procédure ne sont disponibles qu'en anglais, le menu du restaurant du Parlement est, lui aussi, en anglais et les gardes de sécurité ne parlent pas un mot de français. En 1963, Lester Pearson institue la Commission royale d'enquête sur le bilinguisme et le biculturalisme, qui déclarera à la population canadienne de 1965 que le pays traverse la crise la plus grave de son histoire.

La Commission royale s'interroge sur le paradoxe du bilinguisme officiel, qui reste, encore aujourd'hui, mal compris. L'objet d'une politique sur les langues officielles n'est pas de contraindre les citoyens et les citoyennes à apprendre les deux langues, même s'il faut évidemment des personnes bilingues pour qu'elle fonctionne. La politique sur les langues officielles a deux grandes fonctions : protéger les citoyens unilingues et les communautés de langue officielle en situation minoritaire. On compte quatre millions de Canadiens francophones unilingues au Canada. S'il existe une loi sur les langues officielles, c'est en grande partie pour garantir qu'ils obtiennent la même qualité de service de la part du gouvernement fédéral que les vingt millions de Canadiens anglophones unilingues du pays. Il y a aussi un million de francophones à l'extérieur du Québec et près d'un million d'anglophones au Québec qui vivent en situation minoritaire. Ces communautés de langue officielle ont non seulement le droit de survivre, mais aussi celui de s'épanouir. En 2005, le Parlement du Canada a modifié la *Loi*, pour la deuxième fois seulement depuis son adoption, pour exiger du gouvernement qu'il prenne des mesures positives d'appui à ces communautés.

La *Charte* est le fruit d'une série de compromis politiques. Bien que l'Assemblée nationale du Québec ait refusé de signer la Constitution, l'article 23 a été rédigé de manière à tenir compte du débat permanent sur la langue au Québec. Le fait que le compromis résulte du dialogue tripartite dont j'ai déjà fait mention n'a aucune incidence sur la nature de ces droits.

La Cour suprême a statué clairement que tout compromis politique susceptible de dicter une décision qui met en jeu les droits linguistiques ne doit pas limiter ces droits. Le juge de la Cour suprême Michel Bastarache a fait observer que « la doctrine du compromis politique, en vertu de laquelle les droits linguistiques constitutionnels doivent être interprétés de manière étroite sur la foi de leur origine, a été répudiée et remplacée par une approche généreuse et signifiante de l'interprétation des droits linguistiques[3] ».

Le juge Bastarache cite trois causes qui mettent en jeu et définissent les droits linguistiques : *Renvoi relatif à la sécession du Québec*[4], *Beaulac*[5] et *Arsenault-Cameron*[6]. Les décisions soulignent la nécessité de tenir compte du contexte dans l'interprétation des droits linguistiques et précisent le principe non écrit de la protection des minorités. Dans le *Renvoi relatif à la sécession du Québec*, la Cour énonce clairement sa position : « Nous soulignons que la protection de ces droits est elle-même un principe distinct qui sous-tend notre ordre constitutionnel[7]. »

La Commission royale a fait une observation que tous mes prédécesseurs ont répétée : le français ne progressera au Canada que s'il s'épanouit au Québec. Or, le français s'épanouit effectivement au Québec. Loin de miner ou d'entraver cet épanouissement, comme l'ont proclamé certains nationalistes québécois, les programmes fédéraux n'ont jamais cessé de l'encourager. Que l'on pense au financement d'institutions comme Radio-Canada, l'Office national du film, Téléfilm Canada ou le Conseil des Arts du Canada, aux règlements sur les exigences en contenu canadien et francophone des émissions radiophoniques (dont l'industrie du disque et de la musique francophone a grandement bénéficié), aux programmes de soutien à la traduction et à la publication en français; ou encore aux dispositions de la *Loi* qui garantissent le droit de travailler en français aux employés du gouvernement fédéral au Québec et dans les régions désignées bilingues.

[3] Michel Bastarache, éd., *Les droits linguistiques au Canada*, 2e édition, Montréal, Éditions Yvon Blais, 2004, p. 27-28.
[4] *Renvoi relatif à la sécession du Québec*, [1998] 2 R.C.S. 217.
[5] *R.* c. *Beaulac*, [1999] 1 R.C.S. 768.
[6] *Arsenault-Cameron* c. *Île-du-Prince-Édouard*, [2000] 1 R.C.S. 3.
[7] *Renvoi relatif à la sécession du Québec*, [1998] 2 R.C.S. 217, au para. 80.

que décrit la *Loi sur les langues officielles* (la *Loi*) englobent à la fois la promotion et la protection. Ce serait cependant envisager de manière trop simpliste la *Loi* et le mandat du commissaire que de réduire ces deux éléments fondamentaux à une opposition dualiste. En réalité, la promotion et la protection sont intimement liées. Certes, le travail d'ombudsman consiste à étudier les plaintes, à veiller à ce que les ministères et les agences respectent leurs obligations énoncées dans la *Loi* et à intervenir devant les tribunaux. Cependant, toutes ces activités impliquent la promotion de l'esprit et de la lettre de la *Loi*. Les fonctions d'éducation, de médiation et de surveillance incitent au respect de la *Loi*, car elles favorisent la compréhension des politiques. On pourrait appeler ce phénomène un « cercle vertueux », en référence au fait que chaque activité complète les autres.

Certaines personnes m'ont demandé si j'allais choisir la carotte ou le bâton; d'autres, si j'allais privilégier les fonctions « internes » de mon poste pour influencer les législateurs et les leaders d'opinion ou miser sur les fonctions « externes » pour faire respecter la *Loi* grâce aux considérables pouvoirs d'enquête et d'intervention judiciaire dont je dispose. Dans son tout premier rapport, Keith Spicer s'interrogeait sur ces choix et se demandait si le commissaire devait prendre exemple sur Machiavel, Maigret, Don Quichotte ou le docteur Kildare. À certains égards, ces choix se posent toujours. En pratique, toutefois, le commissaire doit être prêt à jouer à la fois les rôles d'acteur politique en coulisse, d'enquêteur impartial, d'idéaliste en croisade et d'interlocuteur empathique. Au lieu de privilégier un rôle en particulier (celui d'ombudsman, plutôt que les fonctions d'éducation et de promotion, par exemple), j'espère concilier les différents volets de mon travail pour faire avancer le statut du français et de l'anglais au Canada et promouvoir l'égalité des deux langues dans les institutions fédérales et, de manière générale, dans la vie canadienne.

J'ai toujours trouvé utile de revenir aux racines. Il y aura 40 ans cet automne que Pierre Trudeau, alors ministre de la Justice, établissait les principes fondamentaux des droits linguistiques : le droit d'apprendre et le droit d'utiliser. Tout le régime des droits linguistiques érigé depuis – la *Loi sur les langues officielles* (1969), la *Charte canadienne des droits et libertés* (1982) et les modifications à la *Loi* (1988 et 2005) – repose sur ces deux principes élémentaires, mais tout aussi importants : le droit d'apprendre et le droit d'utiliser.

Cette année, nous célébrons le 25e anniversaire de la *Charte canadienne des droits et libertés*. Durant le dernier quart de siècle, la *Charte* est devenue l'une des pierres angulaires du discours canadien sur la langue, un discours qui a commencé à prendre forme il y a maintenant 45 ans. Les droits linguistiques se sont imposés et ont progressé au Canada à la faveur d'une discussion complexe à trois interlocuteurs : le Parlement canadien, qui a d'abord engagé le dialogue avec la Commission royale d'enquête sur le bilinguisme et le biculturalisme et, ensuite, avec les commissaires aux langues officielles; les provinces et les tribunaux canadiens. Grâce à ce dialogue, la *Charte*, loin d'américaniser le Canada, a permis à une nouvelle jurisprudence de s'établir, au gré des relations entre les communautés anglophones et francophones du Canada, des relations qui définissent notre passé, alimentent notre présent et conditionnent notre avenir.

L'un des énoncés les plus éloquents sur l'importance de la langue comme élément de l'identité individuelle et collective ne nous vient ni de discours d'universitaires canadiens, ni de débats parlementaires, mais d'une décision rendue par la Cour suprême en 1988 : « La langue n'est pas uniquement un *moyen* de communication interpersonnelle et un moyen de rayonnement. Ce n'est pas seulement le *véhicule* d'un message latent ou manifeste. La langue est elle-même un message, un référent pour les loyautés et les animosités, un indicateur du statut social et des relations interpersonnelles, une manière de délimiter situations et sujets ainsi que les buts visés par la société et les immenses champs d'interrelation, tous chargés de valeurs, qui caractérisent chaque communauté linguistique[2]. »

Dans ces paroles, et dans bien d'autres décisions, on entend les échos du discours canadien sur la langue, auquel ont participé des voix aussi diverses que celles d'André Laurendeau, de Marshall McLuhan et de Camille Laurin. Néanmoins, ce dialogue sur la langue ne débute pas avec la ratification de la *Charte*, en 1982. Dès le début des années 1960, le Parlement se penche sur les évidentes disparités politiques, économiques et sociales qui règnent alors entre les

[2] *Ford c. Québec (Procureur général)*, [1988] 2 R.C.S. 712, 750.



Avant-propos

Graham Fraser

Jeter des ponts

Tous les investisseurs le savent, les rapports annuels contiennent leur part de prose emphatique. Ce n'est pas le cas des rapports des commissaires aux langues officielles. Amalgames d'énoncé de mission et de bulletin de rendement, ils ont la tâche difficile de brosser, en peu de mots, le portrait changeant et éminemment complexe de la politique linguistique du Canada, d'évaluer les progrès (ou les reculs) et de présenter des recommandations sur les moyens d'atteindre les objectifs en matière de politique gouvernementale. Le présent rapport est inhabituel à deux égards. D'une part, il s'agit de mon premier rapport à titre de commissaire. Pour inaugurer mon mandat de sept ans, je commencerai, comme l'ont fait mes cinq prédécesseurs, par formuler certains de mes objectifs à long terme. D'autre part, je suis commissaire uniquement depuis les quelques derniers mois de l'année couverte par mon rapport.

Après avoir quitté le journalisme pour devenir commissaire, la question la plus simple et, à la fois, la plus difficile à laquelle j'ai dû répondre a été : « Quelle est votre vision? Que souhaitez-vous accomplir pendant votre septennat? » J'ai répondu, en bref, que j'espérais que le français et l'anglais soient pleinement valorisés, non à titre de langues étrangères, mais comme des langues canadiennes, des éléments centraux de notre identité et du discours national.

Je souhaite que le gouvernement fédéral assume ses responsabilités. Depuis quarante ans, nous investissons des sommes importantes dans une politique linguistique qui demeure, malgré tout, incomprise. Nous avons érigé tous les éléments d'une politique linguistique qui peut fonctionner, mais, à cause d'un manque de cohésion entre ses diverses composantes, le système connaît encore des ratés. Selon moi, la valeur première qui sous-tend la politique linguistique du Canada devrait être le respect : respect des deux langues officielles, de la population unilingue, des communautés de langue officielle en situation minoritaire, des citoyennes et des citoyens, des contribuables, des parlementaires et des fonctionnaires.

Les politiques linguistiques canadiennes se fondent sur des droits, mais elles s'ancrent aussi dans des valeurs. Dans un ouvrage récent, William Tetley, professeur de droit à l'Université McGill, décrit les valeurs fondamentales en jeu (et que je considère essentielles à l'exercice du mandat de commissaire aux langues officielles) : le respect, la générosité et l'intégrité[1].

Dans mes réponses aux comités parlementaires qui étudiaient ma nomination au poste de commissaire, j'ai expliqué que mon mandat serait autant celui d'un porte-étendard que celui d'un talonneur. En effet, les fonctions du commissaire

[1] William Tetley, *The October Crisis, 1970: An Insiders View*, Montréal, Presses universitaires McGill-Queen's, 2007, p. xxviii.

L'assurance de la conformité

Le commissaire dresse un bilan mitigé de l'ensemble des activités d'assurance de la conformité à la *Loi* menées au cours des dernières années. D'une part, il se réjouit de constater que, sur le plan de la gestion du programme, l'engagement à l'égard des langues officielles se manifeste aujourd'hui de façon plus claire dans les documents clés des institutions. Il observe aussi un accroissement du nombre de cadres supérieurs qui satisfont aux exigences linguistiques de leur poste dans les ministères évalués. Comme dans le passé, les institutions obtiennent cette année de très bons résultats en matière de participation équitable.

D'autre part, les résultats mettent aussi en lumière de sérieuses faiblesses. Au chapitre de l'offre active par le préposé (une obligation légale), le constat est navrant. Les résultats montrent en effet qu'elle n'est faite qu'environ une fois sur dix, une situation que le commissaire juge tout simplement inacceptable.



Recommandations

Le commissaire recommande que la ministre des Langues officielles, en collaboration avec les communautés, les provinces et les territoires, conçoive, au cours de la prochaine année, une initiative qui succédera au *Plan d'action pour les langues officielles* et qui consolidera les acquis. Durant le processus de conception, le gouvernement fédéral devra considérer attentivement l'élargissement de la portée du Plan d'action pour inclure, notamment, les domaines des arts et de la culture, des initiatives destinées aux jeunes et de nouvelles mesures visant la promotion de la dualité linguistique.

Le commissaire recommande que la ministre des Langues officielles revoie le *Cadre d'imputabilité et de coordination en langues officielles* en tenant compte à la fois des changements apportés à la gouvernance des langues officielles et des nouvelles obligations des institutions fédérales qui découlent des modifications législatives de novembre 2005.

Le commissaire recommande que la ministre des Langues officielles veille à ce que Patrimoine canadien revoie ses mécanismes de reddition de comptes pour la mise en œuvre des articles 41 et 42 de la *Loi* afin de mettre davantage l'accent sur les résultats.

Le commissaire recommande que la ministre des Langues officielles veille à ce que Patrimoine canadien adopte une approche plus transparente lors de la mise en œuvre de l'article 41 de la *Loi* lorsqu'il détermine quelles institutions ont les incidences les plus prépondérantes sur les communautés et sur la promotion de la dualité linguistique.

Le commissaire recommande que les administrateurs généraux des institutions fédérales s'assurent que le personnel de première ligne et tous les agents qui répondent aux demandes de la clientèle offrent activement, dès le premier contact, les services dans les deux langues officielles afin de favoriser l'utilisation de la langue officielle de choix du public.

progrès. Les résultats sont moins encourageants dans d'autres domaines, tels que les services à la petite enfance, la formation de la main-d'œuvre et le développement économique; des sphères pourtant cruciales pour assurer la vitalité des communautés. De réelles avancées se font également attendre dans les initiatives visant la langue de travail et le service au public. Par ailleurs, le niveau de bilinguisme de la fonction publique fédérale progresse lentement, surtout dans la haute gestion. Pour ce qui est de l'éducation (l'enseignement dans la langue de la minorité et l'apprentissage des langues secondes), les résultats concrets ne sont pas encore connus.

Malgré l'apathie initiale de certaines institutions et une coordination parfois inadéquate, le *Plan d'action pour les langues officielles* a, tout compte fait, tenu son pari. Il a notamment donné un nouvel élan à la politique des langues officielles et a contribué à faire contrepoids aux effets des compressions budgétaires qui ont touché les communautés de langue officielle en situation minoritaire au cours des années précédentes.

L'année 2006 a aussi vu des changements majeurs à la structure de gouvernance des langues officielles. Ces modifications préoccupent le commissaire, qui n'est pas convaincu de leur bien-fondé. Il se demande si les changements vont réellement dans le sens d'une meilleure gestion des langues officielles. Le commissaire compte donc suivre l'évolution de cette réforme de près.

Les mesures positives : une occasion à saisir

Le concept de *mesures positives*, tiré de la nouvelle partie VII de la *Loi*, est porteur d'un espoir renouvelé dans les communautés de langue officielle. À raison, ces dernières s'attendent à une gestion plus proactive du dossier des langues officielles de la part du gouvernement fédéral et de ses institutions.

Le gouvernement fédéral, en tant que maître d'œuvre de la politique des langues officielles, s'est d'abord engagé à prendre des *mesures positives* afin de « promouvoir la pleine reconnaissance et l'usage du français et de l'anglais dans la société canadienne ». Même si elle semble parfois difficile à saisir, la notion de promotion de la dualité linguistique est l'affaire de toutes les institutions fédérales. Chacune d'elles doit participer à lui donner forme.

Le gouvernement s'est aussi engagé à prendre des *mesures positives* en vue de « favoriser l'épanouissement et le développement des communautés de langue officielle ». Les recherches du Commissariat démontrent que les communautés de langue officielle ont des attentes envers les institutions fédérales à cet égard. Le commissaire a élaboré trois principes qui aideront l'appareil fédéral à mieux saisir le sens de la notion de *mesure positive*. Ces principes se résument à : une approche proactive et systématique et un traitement ciblé (le « réflexe » partie VII); une participation active des citoyens; et un processus continu d'amélioration des politiques et des programmes en fonction de la partie VII.

Une mise en œuvre efficace de la partie VII doit aussi passer par de bons mécanismes de reddition de comptes. À cet égard, il reste du chemin à parcourir. En particulier, Patrimoine canadien doit mieux assumer sa responsabilité en mettant davantage l'accent sur les résultats lorsqu'il exige qu'on lui rende des comptes.



Sommaire



Le commissaire aux langues officielles, Graham Fraser, présente dans les pages qui suivent son premier rapport annuel. Ce rapport rend compte des principales activités que le Commissariat aux langues officielles a exercées au cours des 12 derniers mois.

Le commissaire signe d'abord un avant-propos qui donne le ton à son septennat. Il y relate sa vision des langues officielles au Canada, une vision qui évoque toute l'importance et la richesse du français et de l'anglais comme langues canadiennes. Le commissaire envisage un Canada où les deux langues officielles forment une part intégrante de l'identité et du dialogue nationaux, et où les valeurs de respect, de générosité et d'intégrité servent de fondement à la politique linguistique canadienne.

La mise en œuvre de la *Loi sur les langues officielles*

La *Loi sur les langues officielles* (la *Loi*) constitue le moteur de l'application des droits linguistiques conférés par la *Loi constitutionnelle de 1867* et la *Charte canadienne des droits et libertés*. Un survol de la mise en œuvre de la *Loi* au cours de l'année dernière amène le commissaire à qualifier de paradoxal le traitement que lui a réservé le gouvernement fédéral. D'une part, le discours du premier ministre et de la ministre des Langues officielles se fait rassurant. Chacun a rappelé l'appui du gouvernement à la dualité linguistique en tant que fondement de la société canadienne. Néanmoins, les résultats ne traduisent pas une réelle volonté d'agir. En ce qui concerne la nouvelle partie VII (Promotion du français et de l'anglais), par exemple, la mise en œuvre s'est effectuée de manière inégale. Le commissaire estime que l'administration fédérale a toujours du mal à comprendre la portée des obligations gouvernementales découlant de la modification législative. Par ailleurs, en ce qui concerne la mise en œuvre des parties IV (Communications avec le public et prestation des services) et V (Langue de travail) de la *Loi*, les résultats sont inégaux.

Une gestion plus uniforme des langues officielles

Les choix du gouvernement fédéral en matière de gestion du Programme des langues officielles comptent pour beaucoup dans la réalisation de l'égalité réelle dans le domaine linguistique. Dans le présent rapport, il est donc question de la gestion et de la structure du Programme.

Le commissaire constate que des effets concrets commencent à se faire sentir dans plusieurs secteurs visés par le *Plan d'action pour les langues officielles*. La santé, l'immigration et l'accès à la justice dans les deux langues officielles comptent parmi les domaines où l'on a accompli le plus de

Chapitre 5 : Enquêtes et vérifications 63

Introduction 63

Analyse des plaintes 63

Plaintes reçues en 2006-2007 63

Processus d'enquête sur les plaintes 64

Analyse des plaintes 64

Les dix institutions les plus visées 64

Plaintes recevables par catégorie principale 66

Communications avec le public et prestation des services (partie IV) 68

Langue de travail (partie V) 68

Participation équitable (partie VI) 68

Promotion du français et de l'anglais (partie VII) 68

Exigences linguistiques des postes (partie XI, article 91) 69

Demandes de renseignements 69

Résultats d'enquêtes intéressants 69

Interventions devant les tribunaux 73

Vérifications et suivis 74

Problèmes particuliers de conformité à la *Loi sur les langues officielles* 76

Interventions proactives 77

Conclusion 77

Conclusion 81

Index 84

Les *mesures positives* et l'épanouissement des communautés 33
Le point de vue des communautés 33
Indicateurs de la vitalité des communautés : leçons tirées au cours de l'année 33
Concrétiser l'engagement du gouvernement : des principes pour assurer la mise en œuvre de la nouvelle partie VII 34
Principe 1 – Une approche proactive et systématique et un traitement ciblé (le « réflexe » partie VII) 34
Principe 2 – Une participation active des citoyens 35
Principe 3 – Un processus continu d'amélioration des programmes et des politiques en fonction de la partie VII 36
Mécanismes pour faciliter la mise en œuvre de la nouvelle partie VII 37
Mécanismes de reddition de comptes 37
Processus de désignation des institutions ayant une incidence prépondérante sur la vitalité des communautés 38
Conclusion 39

Chapitre 4 : Les bulletins de rendement et les belles réussites 43

Introduction 43
Les bulletins de rendement 43
Méthodologie 43
Un accent accru sur les résultats 44
Les modifications à la *Loi sur les langues officielles* en matière de promotion du français et de l'anglais 44
Présentation des résultats 44
Constat et analyse 48
Gestion du programme 48
Service au public 48
Les résultats sur le terrain : analyse des résultats des observations 48
Langue de travail 51
Participation équitable 55
Promotion du français et de l'anglais 55
Observations générales 55
Les belles réussites 56
Promotion de l'administration fédérale comme milieu de travail bilingue 56
Utilisation du français et de l'anglais en milieu de travail 56
Amélioration de la prestation de service au public dans la langue de la minorité linguistique 57
Promotion du français et de l'anglais 58

Chapitre 2 : Vers une gestion plus intégrée des langues officielles 15

Introduction 15

Plan d'action pour les langues officielles 15

La phase finale du Plan d'action 15

L'engagement en dents de scie du gouvernement fédéral 16

Sommaire des activités et des résultats 16

Accès aux soins de santé dans la langue de la minorité 16

Recrutement et rétention des immigrants dans les communautés francophones en situation minoritaire 16

Accès à la justice dans les deux langues officielles 17

Éducation dans la langue de la minorité 17

Enseignement des langues secondes 17

Petite enfance 17

Alphabétisation 18

Développement économique et formation de la main-d'œuvre 18

Langue de travail et langue de service 19

Au-delà de 2008 20

La gouvernance du Programme des langues officielles 21

Changements à la gouvernance des langues officielles 22

Conclusion 23

Chapitre 3 : Les *mesures positives* : une occasion à saisir 27

Introduction 27

Les *mesures positives* et la promotion de la dualité linguistique 28

Trois visions de la dualité linguistique dans un Canada contemporain 28

Symboles, images et expression de la citoyenneté et de l'identité canadiennes 30

Projeter l'image de la dualité linguistique à l'étranger 30

Se voir, s'apprivoiser et apprendre les uns des autres par l'entremise des institutions 31

La dualité linguistique et la diversité 31

Le développement des compétences et des ressources humaines, la mobilité interprovinciale et l'union économique canadienne 31

La promotion de la dualité linguistique au sein de l'appareil fédéral 32

La contribution essentielle des autres acteurs 32

Table des matières

Sommaire I

Avant-propos : Jeter des ponts V

Chapitre 1 : Survol de la mise en œuvre de la *Loi sur les langues officielles* 3

Introduction 3

Mise en œuvre de la partie VII 4

Sensibilisation des institutions fédérales 4

Sensibilisation des communautés 5

Promotion de la dualité linguistique 5

Compressions budgétaires 6

Nouveaux enjeux de conformité à la partie VII 6

Observations sur la mise en œuvre des parties IV et V 7

Minimalisme 7

Incongruité 9

Le paradoxe du leadership 9

Les langues officielles dans les provinces et les territoires : quelques faits marquants 10

Conclusion 11



Commissariat aux langues officielles

Office of the Commissioner of Official Languages

2006-2007

RAPPORT ANNUEL

MONSIEUR LE PRÉSIDENT DE LA CHAMBRE DES COMMUNES

Ottawa

Monsieur le Président,

Conformément à l'article 66 de la *Loi sur les langues officielles*, je soumets au Parlement, par votre intermédiaire, le rapport annuel du commissaire aux langues officielles qui couvre la période du 1er avril 2006 au 31 mars 2007.

Le commissaire aux langues officielles,



Graham Fraser

15048

MONSIEUR LE PRÉSIDENT DU SÉNAT

Ottawa

Monsieur le Président,

Conformément à l'article 66 de la *Loi sur les langues officielles*, je soumets au Parlement, par votre intermédiaire, le rapport annuel du commissaire aux langues officielles qui couvre la période du 1er avril 2006 au 31 mars 2007.

Le commissaire aux langues officielles,

Graham Fraser

Pour communiquer avec le
Commissariat aux langues officielles,
composez sans frais le 1-877-996-6368.

© Ministre des Travaux publics et des Services gouvernementaux Canada 2007

No de cat.: SF1-2007
ISBN : 978-0-662-69801-2

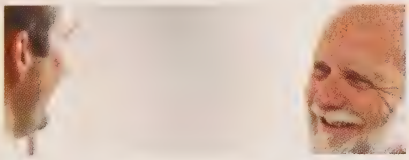
Pour une liste des erreurs ou omissions dans la présente publication
trouvées après impression, veuillez visiter notre site Web à l'adresse
www.ocol-clo.gc.ca.

Imprimé sur
du papier recyclé



Commissariat aux langues officielles

Office of the Commissioner of Official Languages





2006-2007



RAPPORT ANNUEL







